

La situation juridique des Iles Anglo-Normandes dans l'Empire Britannique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Mercredi 20 Juin 1934, à 15 heures

PAR

Hélène CORBEAU

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LAMPUÉ, Professeur

Suffragants { *M. NÉZARD, Professeur, Doyen.*
M. BRIDREY, Professeur.

CAEN

A. OLIVIER, IMPRIMEUR-EDITEUR (M. CARON, directeur)

34, Rue Demolombe

1934

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La situation juridique des Iles Anglo-Normandes dans l'Empire Britannique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

le Mercredi 20 Juin 1934, à 15 heures

PAR

Hélène CORBEAU

MEMBRES DU JURY :

Président : M. LAMPUÉ, *Professeur*

Suffragants { M. NÉZARD, *Professeur, Doyen.*
M. BRIDREY, *Professeur.*

CAEN

A. OLIVIER, IMPRIMEUR-EDITEUR (M. CARON, directeur)

34, Rue Demolombe

1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1933-1934

DOYEN :

M. Henry NÉZARD (*, I. ㊄)

DOYEN HONORAIRE :

M. Eustache PILON (*, I. ㊄)

ASSESSEUR DU DOYEN :

M. GOMBEAUX (I. ㊄)

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. CABOUAT (O. *, I. ㊄)

DEGOIS (I. ㊄)

PROFESSEURS :

MM. NÉZARD (*, I. ㊄), *Professeur de Droit administratif*, chargé du cours de *Législation minière*.

GOMBEAUX (I. ㊄), *Professeur de Droit civil*, chargé du cours de *Droit international privé*.

BRIDREY (I. ㊄), *Professeur de Droit romain*, chargé du cours d'*Histoire du Droit public*.

NOYELLE (I. ㊄), *Professeur d'Economie politique*.

LEMONNIER (A. 𐆆), *Professeur de Droit civil, chargé du cours de Législation industrielle.*

PERREAU (A. 𐆆), *Professeur de Droit criminel, chargé du cours de Droit maritime.*

LAMPUÉ, *Professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel, chargé du cours de Droit administratif.*

YVER, *Professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé.*

PRUDHOMME, *Professeur de Procédure civile et de Voies d'exécution.*

FRÉJAVILLE, *Professeur de Droit civil, chargé du Cours de Notariat et Enregistrement.*

BESNIER, *Professeur, chargé d'un cours de Droit romain et du cours d'Histoire de la Coutume de Normandie.*

LEDUC, *Agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique, du cours d'Histoire des Doctrines économiques et du cours de Législation financière.*

PERCEROU, *Agrégé, chargé du cours de Droit commercial.*

SECRETAIRE :

M. ROUX (I. 𐆆, 𐆆, 𐆆), *Secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.*

INTRODUCTION

A quelques heures des côtes françaises, les îles de Jersey et de Guernesey offrent au voyageur la variété infinie de leurs vallées et de leurs grèves, et, à l'historien, un curieux objet de méditation. Françaises et normandes par la langue et les institutions, elles voient depuis des siècles leur sort lié à l'Angleterre, contre laquelle elles défendent cependant jalousement leur autonomie. Cette attitude étrange s'explique par l'histoire. Les îles sont, en effet, d'anciens restes du duché de Normandie restés fidèles à l'infortuné Jean Sans Terre, alors qu'il se voyait chassé des riches possessions continentales qui avaient compté jusque-là parmi les plus beaux fleurons de la Couronne anglaise. Depuis, les îles n'ont pas failli à leur loyalisme, sauf aux temps troublés des guerres civiles et du Commonwealth. Ce loyalisme, d'ailleurs, s'est toujours doublé du souci aussi vif de défendre leur indépendance originelle vis-à-vis du Royaume-Uni. C'était là, évidemment, tâche malaisée. Les îles, cependant, ont su la mener à bien. Pour résister à la force d'attraction que n'auraient pas manqué d'exercer sur elles les principes anglais de droit et de civilisation, elles se sont fermées aux influences du dehors, et se sont efforcées,

pour ainsi dire, de développer leurs institutions en vase clos. Aussi ces institutions n'ont-elles évolué que lentement, sous la pression irrésistible des besoins modernes, et il est encore aujourd'hui nécessaire pour comprendre leur forme actuelle de jeter un regard sur leur long passé.

Ce passé remonte très loin dans l'histoire. Il est probable que, dès les temps de la monarchie anglo-normande, les îles connaissaient un système de gouvernement régulier. Cependant, nous n'avons que peu de détails sur l'organisation politique des îles avant 1204. A cette époque, le vicomté formait en Normandie une circonscription régulière. Les vicomtes, représentant le Duc, étaient nommés par lui et rendaient la justice en son nom. A cette division inférieure, les Rois angevins avaient superposé le bailliage, et cette nouvelle institution n'était pas étrangère aux îles, car nous savons que, vers l'an 1200, elles se trouvaient placées sous le gouvernement d'un homme appelé dominus, dux ou custos, et dont les pouvoirs ressemblaient fort à ceux d'un bailli normand. Agent général du Duc, il était gardien des droits et revenus ducaux, commandait les forces militaires et administrait la justice civile. Comme magistrat de l'épée, il présidait une Cour d'assises, revoyait les décisions des vicomtes, désormais juges en première instance. Sa juridiction était beaucoup plus étendue que celle du vicomte qu'il contrôlait, et, naturellement, la compétence des Cours seigneuriales se trouvait par là de plus en plus limitée. En guise de compensation à ce droit de rendre la justice dont les seigneurs se voyaient ainsi privés, les Ducs de Normandie décidèrent que le bailli aurait pour asses-

seurs quatre chevaliers, membres de l'aristocratie, sans lesquels il ne pourrait juger. D'autre part, l'appel était toujours permis, du tribunal du bailli devant l'Echiquier normand. A la veille de la séparation, il y aurait donc eu dans les îles trois degrés de juridiction.

Lorsque la Normandie rentra en 1204 « dans la mouvance de France », les îles se trouvèrent dans une situation singulière. Jadis parties intégrantes d'un duché prospère et civilisé, elles demeuraient désormais la possession d'un prince dont la souveraineté continentale avait entièrement disparu. La solution la plus simple était évidemment l'annexion au royaume d'Angleterre. C'est celle qui, en d'autres circonstances, a prévalu pour le Pays de Galles et pour l'Irlande ; mais le sentiment local très fort y était hostile, et, d'autre part, le loyalisme dont les îles avaient fait preuve pendant la guerre poussait le Souverain à écouter favorablement leurs revendications. Aussi, la tradition veut-elle faire du Roi Jean le créateur des libertés insulaires et dater les premières chartes des environs de l'année 1204. Dans ces chartes, communément appelées Constitutions, Jean consacrait formellement les pouvoirs juridictionnels du bailli. Mais il lui donnait comme assesseurs, au lieu des quatre chevaliers choisis selon la coutume normande, douze jurés coroners qui devaient être élus par les officiers royaux et les nobles du pays. Ces assesseurs, au lieu d'être amovibles comme ils l'étaient en Normandie, étaient élus à vie. Il fut, en outre, déclaré que nul ne pourrait être emprisonné sans avoir été traduit devant ces jurés et que tout procès, commencé dans l'île, devrait y être terminé. Les Cours Royales étaient ainsi créées, et, dès cette époque,

les institutions des îles se distinguaient nettement de celles de l'Angleterre. Comme le texte original des Constitutions de Jean a été perdu — s'il a jamais existé ! — leur authenticité a été tour à tour affirmée, puis contestée. A beaucoup il semble improbable que les franchises aient été ainsi créées de toutes pièces. Jean aurait entendu confirmer et non pas innover, et ce qui fortifie ce point de vue, c'est qu'aux yeux des habitants des îles, l'année 1204 n'inaugurait pas une ère nouvelle de liberté. Quand la communauté de Jersey fut sommée, quelque trente ans plus tard, de déclarer de quel droit elle élisait ses juges, elle répondit que ce droit, elle le tenait de temps immémorial *a tempore quo memoria non existit*. Peu importe, d'ailleurs, ce problème historique, car, de toute façon, les Constitutions de Jean, vraies ou fausses, furent reproduites en substance par ses successeurs sur le trône d'Angleterre. D'autre part, dès cette époque, les insulaires se faisaient de leurs libertés une idée très précise. A l'occasion d'une enquête menée sous le règne d'Henri III, en 1248, ils réclament, outre le droit d'élire leurs juges et celui d'administrer leurs lois, d'importants privilèges d'ordre militaire et financier : l'exemption du service militaire hors de l'île, si ce n'est pour aller reconquérir l'Angleterre « *ad Angliam recuperandum* » et l'exemption totale d'impôts, sauf le monéage, levé tous les trois ans, en compensation de l'engagement, pris par le Roi, de s'abstenir à l'avenir de muer les monnaies. Ces privilèges remontaient bien plus haut que les Constitutions de Jean qui certainement n'en faisaient pas mention. Mais comme depuis, les « immunités, exemptions et coutumes » ont été confirmées en

bloc par les Souverains d'Angleterre, des privilèges d'ordre aussi spécial font partie, eux aussi, du fond commun des libertés. Depuis 1204, en effet, les îles sont fréquemment l'objet de faveurs royales (1). Les Souverains anglais prennent l'habitude de leur octroyer une nouvelle charte lors de leur avènement au trône. Toutes ces chartes forment des documents d'une valeur inestimable. La plupart, sans doute, n'innovent en rien, mais elles contribuent à maintenir au cœur des habitants le sentiment toujours vivant de leurs libertés et de leurs droits. Néanmoins, de nouveaux privilèges, d'ordre commercial, cette fois, font leur apparition en 1378 dans la charte de Richard II, depuis maintes fois confirmée. Désormais, les marchands des îles sont exempts de tous droits de douane ou de marché à percevoir sur le sol anglais. Un siècle plus tard, en 1483, intervient la fameuse Bulle du Pape Sixte IV consacrant la neutralité internationale des îles et le droit pour les vaisseaux de tout état d'y venir commercer librement, en temps de paix comme en temps de guerre, à l'abri des pirates qui infestent les mers. La Bulle suffit-elle à arrêter les dépradateurs ? C'est peu probable, mais le droit des îles à la neutralité, confirmé plusieurs fois en France et en Angleterre, ne fut aboli que par Ordre du Conseil de 1689 déclarant qu'à l'avenir tout commerce devrait cesser avec les sujets ennemis.

D'un autre côté, à partir de la fin du xv^e siècle, les chartes revêtent un caractère nouveau. Plus longues et plus détaillées, elles s'efforcent de prévenir tout risque

(1) Voir la liste des Chartes à la fin de l'Introduction.

de conflit entre les autorités qui se partagent le gouvernement des îles. C'est que les choses avaient changé depuis le temps du Roi Jean ! Le gardien des îles, héritier des grands baillis normands, qui concentrait en lui tous les pouvoirs, s'était déchargé du soin de rendre la justice sur un officier civil qui avait gagné le titre de bailli, alors étroitement associé avec les fonctions judiciaires. Au début, le bailli était le simple délégué du gouverneur ou gardien. Puis son autorité avait grandi. Comme président de la Cour Royale, il avait acquis une certaine indépendance, et semblait au peuple un défenseur tout indiqué contre les abus d'autorité du gouverneur. Les habitants s'étant plaints auprès du Roi d'exactions particulièrement graves, ce dernier saisit l'occasion propice. Par la charte de 1494, Henri VII se réservait expressément le droit de nommer le bailli qui désormais ne dépendrait que de lui. Le gouverneur voyait donc ses pouvoirs singulièrement restreints. Une autre autorité avait surgi, qui le supplantait dans le domaine civil. Le trait essentiel de cette réforme, c'était la dissociation que le Roi opérait volontairement dans sa souveraineté. Il n'avait plus désormais un agent unique pour le représenter dans les îles, mais deux. L'idée de constituer les îles en fief au profit d'un de ses favoris était définitivement abandonnée ; la distinction entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire était amorcée et la balance allait pencher inévitablement du côté du pouvoir civil. Il n'est pas inutile, semble-t-il, d'insister sur ce point d'intérêt capital. La charte d'Henri VII imprimait une orientation définitive aux institutions insulaires, qui allaient désormais se développer dans une atmosphère nou-

velle de liberté, car le bailli, en défendant son indépendance légalement acquise, devait en même temps affermir et préciser l'autonomie des îles.

La charte la plus importante après celle d'Henri VII, est celle d'Elisabeth ; elle fut accordée séparément à Jersey et à Guernesey, vers 1560. Elle forme un tableau complet et détaillé de tous les privilèges commerciaux et juridictionnels. Le droit d'appeler au Conseil Privé était même réglé de façon à n'affaiblir en rien l'indépendance des Cours de justice locale. De même que les Constitutions de Jean avaient longtemps servi de modèle, ainsi la Charte d'Elisabeth fut reproduite ou confirmée par les rois anglais, lors de leur avènement au trône, jusqu'en 1685. Jacques II, le dernier, vint mettre un terme à cette longue série de chartes. Depuis ce temps, les îles ont conservé intacts et défendu les privilèges inscrits sur les parchemins, mais leurs constitutions ont changé. Les chartes, sans doute, forment un élément, un noyau du droit public dans les îles, mais les institutions politiques ont largement débordé ce cadre primitif. Le phénomène a eu lieu pour les deux îles, et l'on peut dire que dans les grandes lignes l'évolution est la même. Elle a abouti après maintes secousses à l'anéantissement des pouvoirs du gouverneur et à l'apparition d'un régime représentatif ; vis-à-vis de l'Angleterre, l'autonomie a été de plus en plus nettement affirmée. Ce sont là les traits essentiels. Néanmoins, si les constitutions de Jersey et de Guernesey ont la même origine et reposent sur les mêmes principes, on ne saurait cependant les assimiler. C'est que les réformes ont été réalisées au fur et à mesure des besoins pratiques ressentis différemment dans les

deux îles. Chacune garde donc sa physionomie originale au sein du Commonwealth britannique. Jersey se dit plus évaluée ; peut-être, en effet, certains principes de droit reçus à Guernesey font-ils penser à un stade de civilisation moins avancé. Ce sont ces différences que nous allons nous efforcer de mettre en lumière en esquissant un tableau rapide des institutions insulaires. La situation du gouverneur, représentant de la Couronne, nous retiendra d'abord un instant, car nous pourrions ainsi mesurer le chemin parcouru depuis les temps lointains où il détenait l'autorité suprême. Puis, comme l'autonomie que réclament les îles est essentiellement d'ordre législatif et judiciaire, nous étudierons, à ces deux points de vue, les principes qui dominent leur organisation actuelle. Peut-être aucune conclusion ne s'imposera-t-elle. On ne peut juger des institutions d'un pays de façon abstraite et schématique. Celles des îles, en tout cas, ont résisté ou temps, et, si ce n'est pas là une garantie de leur valeur, c'en est au moins une de leur inébranlable stabilité.

Par un étonnant retour des choses, le gouverneur en est arrivé à ne jouer dans les îles qu'un rôle presque exclusivement de parade. Sans doute, il n'a jamais été, à proprement parler, seigneur de fief ; jamais il n'a eu le droit de recevoir l'hommage des francs tenants, *quae sunt jura vere dominica*. Mais le Roi a longtemps abandonné à son représentant dans les îles tous les profits d'ordre féodal dont il jouissait en qualité de suzerain. Cette indépendance pratique, jointe à tous les autres attributs de sa charge, donnait au gouverneur un pouvoir presque arbitraire. On sait comment Henri VII, en se réservant la nomination du bailli,

suscita au gouverneur une autorité rivale. Au xvii^e siècle, un bailli courageux et combatif, J. Hérault, allait défendre âprement ses droits dans le domaine civil. L'histoire constitutionnelle de ce temps est celle des luttes entre les deux pouvoirs. Finalement le Roi se prononça en faveur du bailli. Par l'ordonnance célèbre de 1618, il décida qu'« en ce qui touche le gouvernement civil, le bailli aurait la présidence à la Cour Royale et à l'Assemblée des Etats ». Depuis, l'évolution s'est faite normalement. Le gouverneur a vu son autorité diminuer graduellement. Sans doute, comme les gouverneurs des dominions britanniques, il reste le représentant attitré de Sa Majesté dans les îles. Mais entre celui-ci et ceux-là, il existe une différence fondamentale. Dans les dominions, l'apparition du régime parlementaire a fait du gouverneur un véritable chef constitutionnel. Entouré de ministres responsables et parfois d'un Conseil analogue au Conseil Privé, il joue à peu près le même rôle que le Roi en Grande-Bretagne. Il en est tout différemment dans les îles. La vieille constitution n'a pas fait place au régime parlementaire et toute évolution en ce sens semble pour le moins improbable. D'ailleurs, le poste de gouverneur, à proprement parler, est vacant depuis bien longtemps. Les derniers gouverneurs ne résidaient pas dans les îles et déléguaient leur autorité à un lieutenant nommé par eux. Le fait est devenu le droit et aucune nomination à la charge du gouverneur n'a eu lieu depuis le milieu du siècle dernier. Actuellement, le lieutenant-gouverneur est généralement un officier supérieur de l'armée britannique, nommé pour 5 ans, soumis au contrôle du Home Secretary et à la juridiction du Conseil

Privé. Il représente Sa Majesté et il est de droit commandant de la milice locale et des régiments anglais en garnison dans les îles. Mais les régiments anglais ont été rappelés, de sorte que le rôle de lieutenant-gouverneur est essentiellement celui d'un canal de communication entre les autorités insulaires et le gouvernement de la métropole. De ses anciens pouvoirs civils, il a gardé peu de chose : le droit de siéger aux Etats et de prendre part aux délibérations, mais non au vote. A Jersey, il a conservé théoriquement, dans l'intérêt de la Couronne, le droit d'opposer son veto contre toute loi votée par les Etats. Mais le Conseil Privé est rendu aussitôt juge du bien-fondé de ce veto. A Guernesey, ce droit a disparu de la Constitution. Le Gouverneur joue le rôle purement passif d'agent de transmission. S'il juge la loi contraire aux intérêts du Roi, il doit faire opposition devant le Conseil comme un simple particulier.

A part cette différence, purement théorique, la situation du gouverneur est la même dans les deux îles. Il n'a conservé que l'ombre de ses pouvoirs d'antan, et sa rivalité avec le bailli n'est plus qu'un souvenir historique. Il serait vaguement question, paraît-il, de ne nommer qu'un gouverneur pour Jersey et Guernesey. Cette mesure traduirait en droit le changement qui, en fait, est depuis longtemps accompli. A présent, le gouverneur n'est qu'un rouage secondaire de l'administration des îles. A la Cour Royale et aux Etats incombent le soin et la responsabilité des affaires publiques, et c'est à l'étude de ces divers organes que nous allons désormais nous attacher.

Deux principes nous paraissent dominer l'organisation législative et judiciaire : la confusion des pouvoirs et l'unité de juridiction.

La confusion des pouvoirs est contraire aux principes de droit moderne. Aux îles, elle est le produit de l'histoire, et, seule aussi, l'histoire peut nous expliquer pourquoi elle est moins sensible à Jersey qu'à Guernesey. A l'origine et pendant de longs siècles, la Cour Royale était dans les îles l'unique corps politique et judiciaire. Sa composition était à peu près la même à Jersey et à Guernesey et elle n'a guère varié depuis. Elle comprenait :

un Bailli, qui, sous Henri VII, avait, nous l'avons vu, pris figure de magistrat indépendant ;

douze Jurés, élus à vie par le peuple dans des assemblées de paroisse, présidées par le Connétable qui centralisait les votes et faisait connaître à la Cour le résultat des élections ;

deux Officiers de la Couronne, à Jersey, le Procureur Général et l'Avocat Général, à Guernesey, le Procureur du Roi et le Contrôleur du Roi. Ces offices ne semblent pas remonter très haut dans le passé. Longtemps, le Roi n'a eu personne pour le représenter près de la Cour. Cependant, l'existence de tels offices est certaine dès le xv^e siècle ;

des agents d'exécution des décisions de la Cour, Vicomte à Jersey, Sherif à Guernesey qui exerçaient, par ailleurs, dans les îles, certaines fonctions indépendantes surtout en matière de police ;

le Greffier et quelques officiers subalternes dont les noms diffèrent à Jersey et à Guernesey.

La composition de la Cour Royale est restée la même jusqu'à nos jours, mais ses attributions ont changé. Au xvi^e siècle, outre ses pouvoirs judiciaires, elle avait aussi certains pouvoirs réglementaires comparables à ceux des corps municipaux de nos anciennes communes. Sans doute, ce droit de passer des « ordonnances » ne lui avait été conféré par aucune charte, mais il n'était pas rare de le voir exercé par des tribunaux, en un temps où l'on confondait aisément le droit de rendre la justice et celui de légiférer.

C'est ainsi qu'à Guernesey, en 1533, la Cour des chefs-plaids, c'est-à-dire la Cour Royale en formation plénière, comptant, outre ses membres ordinaires, les francs-tenants de la Couronne, s'arrogea le droit de passer une ordonnance restreignant la compétence des Cours féodales. Mais, en général, les ordonnances avaient un objet purement municipal : il s'agissait de régler le commerce ou d'assurer l'ordre dans la rue. Puis la Cour prit l'habitude, quand des questions plus importantes se posaient, de faire appel aux notables du pays, recteurs et connétables des paroisses, qui pouvaient la renseigner utilement. Cette Assemblée plus large était couramment appelée Conseil Commun, puis les souvenirs du droit féodal lui firent donner le nom d'Etats. Elle ne devait pas tarder à recevoir la consécration légale. En 1591, à Jersey, les Commissaires Royaux envoyés en mission, partagèrent le « pouvoir de faire « des ordonnances municipales entre la Cour Royale et « les Etats », ces derniers devant être obligatoirement consultés en toute matière importante. En aucun cas, d'ailleurs, ces ordonnances ne pouvaient toucher « au suprême gouvernement de l'île ». A Guernesey, en

1605, les Etats étaient déclarés « rétablis », ce qui prouve bien que l'institution n'étonnait pas par sa nouveauté. A partir de cette époque, le pouvoir législatif était donc exercé dans les îles par deux corps distincts, les Etats et la Cour Royale. Le départ de compétence était d'ailleurs assez peu net, mais toutes les contestations étaient jugées par le Conseil Privé qui continuait à exercer un contrôle vigilant sur toutes les affaires locales.

Mais, en 1771, intervint à Jersey un événement capital : la promulgation par le Roi d'un Code de lois. Depuis quelques années, cette promulgation était impatiemment attendue. A ce moment, en effet, le désordre et la sédition étaient partout dans l'île. Les magistrats pillaient les finances publiques, restreignaient l'importation de blé sans s'occuper de la hausse des prix ; d'autre part, la confusion la plus grande régnait dans le droit, du fait du renouvellement, sans aucune discrimination, de toutes les vieilles lois et ordonnances. Le peuple lassé en appela au Roi, en lui demandant que le pouvoir de faire des ordonnances fût désormais remis aux Etats seuls, afin de simplifier les sources du droit. Cette prière fut exaucée. Le 28 mars 1771, un Ordre du Conseil, placé en tête du Code, privait la Cour Royale d'une partie de ses anciens droits. La Révolution jersiaise avait eu au moins pour effet de doter le pays d'une Assemblée législative aux pouvoirs exclusifs.

Cette réforme de 1771 a donc atténué la confusion des pouvoirs qui régnait jadis entre les autorités législative et judiciaire de l'île. Mais cette confusion n'a pas tout à fait disparu. En effet, le bailli, président de la Cour Royale, est aussi président des Etats, et les

jurés, après avoir participé à la confection d'une loi, en leur qualité de membres des Etats, sont éventuellement appelés à juger ceux qui l'ont enfreinte. Cet inconvénient, grave au point de vue théorique, est sans doute assez peu ressenti sur le terrain pratique, car aucune tentative n'a encore été faite dans le but de le supprimer.

La composition des Etats, depuis 1771, n'a pas varié durant de longues années. A côté des 12 jurés, élus à vie, et des 12 connétables, chefs de l'administration communale, élus pour 3 ans dans leurs paroisses respectives, venaient siéger les 12 recteurs des paroisses de l'île, ministres du culte anglican, nommés par la Couronne. Mais une réforme démocratique est venue augmenter le nombre des membres élus. 17 députés, élus à raison de 3 puis 6 pour Saint-Héliér, et de 1 pour chacune des autres paroisses, ont été admis aux Etats. La franchise électorale est accordée de façon assez large. Pour être électeur il faut, d'après la loi de 1919, être sujet britannique, âgé de 20 ans et n'avoir ni tuteur, ni curateur. Certaines qualifications relatives aux impôts sont aussi exigées.

Ainsi, les Etats de Jersey forment une Assemblée représentative au sens moderne du mot. Chargés de voter les lois, ils les font aussi appliquer, car des Comités, choisis dans leur sein, jouent le rôle dévolu chez nous au Pouvoir Exécutif. Leur nom rappelle le passé, mais, en réalité, deux traits les distinguent des Anciens Conseils féodaux : leur composition est fixe et, depuis 1866, ils ont reçu la permanence, avec des sessions régulières de janvier à avril. Cependant, ils ne forment pas une Assemblée souveraine ; en effet toute loi

votée par eux doit, pour être permanente, être revêtue de la sanction royale, donnée sous la forme d'un Ordre du Conseil Privé (Order in Council). Le renouvellement, pratiquement indéfini, des règlements d'ordre purement administratif et municipal votés pour 3 ans, échappe seul à la nécessité de cette approbation, en vertu d'un Ordre en Conseil du 14 avril 1884.

Ainsi, à Jersey, la différenciation des organes est un fait accompli. Les Etats détiennent le pouvoir législatif ; la Cour est confinée dans ses attributions judiciaires. Il n'en est pas de même à Guernesey. Là, les institutions ont gardé quelque chose de leur complication primitive. C'est qu'à Jersey, deux facteurs ont contribué à simplifier le droit public : d'abord, la fameuse Révolution qui a fait franchir à l'histoire des institutions une étape décisive, puis la distinction qui s'est toujours maintenue très nette entre les organes de l'administration centrale et les assemblées de paroisse. Au contraire, l'évolution des institutions à Guernesey s'est faite un peu au hasard et sans graves secousses. Guernesey n'a pas eu sa Révolution ; elle n'a pas non plus son Code de Lois. Aussi, sa Cour Royale a-t-elle continué à exercer les pouvoirs quasi-législatifs qu'elle détenait de la plus haute antiquité et les Etats, même après leur rétablissement officiel, en 1605, sont restés sous sa dépendance. Pendant longtemps, leur rôle s'est borné à l'acceptation ou au rejet des projets de loi préparés par le bailliff. Cependant, l'Ordre en Conseil qui sanctionna l'importante réforme de 1844, leur donna un certain droit d'amendement, restreint cependant dans les limites de la proposition primitive. Mais la confection d'une loi à Guernesey reste une procédure

compliquée, à laquelle participent à la fois la Cour Royale et les Etats. Théoriquement, l'initiative appartient à la Cour, mais, en fait, le bailiff est tenu de faire discuter par les Etats toute proposition signée par 10 de leur membres. D'autre part, les officiers de la Couronne jouent un rôle de premier plan dans la préparation des lois. Que l'initiative ait été exercée par la Cour ou les Etats, c'est toujours à eux qu'incombe le soin de rédiger le futur « Projet de loi » et de lui donner forme juridique. Puis, le bailiff fait imprimer et mettre en circulation un curieux document le « Billet d'état » mi en anglais, mi en français, où sont annoncées la date de la prochaine réunion des Etats et les questions qui vont y être discutées. Une fois votée, la loi porte le nom d'Acte des Etats. Elle est alors transmise au Conseil Privé pour recevoir la sanction royale.

Mais, à Guernesey, non seulement la Cour Royale participe à la confection des lois, mais, comme nous l'avons fait pressentir, elle continue à faire des ordonnances à certaines Cours appelées chefs-plaids où sont présents les francs-tenants de la Couronne. Les limites de son pouvoir législatif sont mal définies ; il est certain, d'une part, que toute ouverture de crédit, si minime soit-elle, nécessite l'intervention des Etats ; il est certain aussi qu'un simple règlement ne pourrait abroger une loi régulièrement votée ; mais la Cour a toute liberté pour assurer l'exécution des lois, pour déclarer quelle est la coutume à laquelle il convient de se référer, pour régler toute question d'ordre administratif ou municipal. C'est dans cette immixtion de la Cour dans les affaires législatives que se manifeste cette con-

fusion des pouvoirs qui, à Guernesey, est le trait essentiel de l'organisation politique.

Ce n'est pas là d'ailleurs le seul aspect de la complexité des institutions. A Guernesey, en effet, les Etats se dédoublent en Etats d'Election et Etats de Délibération. Cette distinction a une origine lointaine. Au début, la composition des Etats était probablement la même qu'à Jersey, c'est-à-dire qu'à côté des 12 jurés siégeaient les 10 connétables et les 10 recteurs des paroisses de l'île. Mais bientôt, l'Assemblée de paroisse, la douzaine, vint à jouer un rôle de plus en plus actif. C'était elle, et non les habitants de la paroisse, que consultait le connétable, quand il s'agissait de l'élection d'un juré. Il prit même l'habitude d'amener avec lui aux Etats les membres de sa douzaine. En 1607, les Commissaires Royaux confirmèrent cet usage et ordonnèrent que l'élection des jurés continuât d'appartenir à l'Assemblée ainsi composée. Puis, peu à peu, les douzaines cessèrent de venir aux Etats ; les connétables étaient seulement tenus de rapporter leur avis collectif. Ceci n'eut lieu que pour les délibérations ordinaires. Pour l'élection des jurés, on continua d'assembler les douzaines, car le règlement de 1607 l'ordonnait formellement. L'Assemblée porte depuis le nom d'Etats d'Election ; elle se réunit rarement et ses pouvoirs sont limités à l'élection des jurés, ainsi que du sherif. Aussi, pour beaucoup, l'expression « Etats » désigne-t-elle plus spécialement les « Etats de Délibération ».

En ce qui concerne ces derniers, l'évolution a été lente à se faire. Jusqu'au milieu du siècle dernier, les connétables en étaient membres de droit ; puis, en 1844, intervint une importante réforme ; la ville de

Saint-Pierre-Port fut divisée en quatre cantons ayant chacun sa douzaine, outre la douzaine centrale, composée de 20 membres. Le connétable n'est plus de droit délégué de sa douzaine. Chaque douzaine élit un député, sauf la douzaine centrale qui en élit deux. Le nombre des délégués des paroisses est donc de 6 pour Saint-Pierre-Port (4 pour les cantons et 2 pour la douzaine centrale) et de 9 pour les autres paroisses de l'île. Puis, depuis 1899, à côté de ces délégués, siègent 18 députés, élus par la population entière. Comme on le voit, l'Assemblée législative manque d'homogénéité. Le bailli et les recteurs sont nommés par la Couronne ; les jurés et les délégués des paroisses doivent leur siège à une double élection ; seuls, les députés représentent directement le peuple.

L'organisation législative de Guernesey, plus encore que celle de Jersey, porte donc les marques d'un long passé. Des lois récentes ont tenté de moderniser de bien vieilles institutions ; elles n'y ont pas tout à fait réussi. L'existence dans les îles d'une Assemblée plusieurs fois séculaire fait honneur à l'esprit conservateur des Anglo-Normands ; mais plus frappante encore est la survivance à travers les âges de la Cour Royale à peine modifiée depuis les Constitutions du Roi Jean.

Sur sa composition, nous n'insisterons pas, car nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer l'essentiel. Mais il n'est peut-être pas inutile de dire quelques mots des principes qui gouvernent sa compétence.

La Cour Royale est le principal pilier de l'autonomie des îles. Son indépendance à l'égard des Cours anglaises n'a jamais été sérieusement contestée. Au ^{xiv}^e siècle

cle, cependant, les juges itinérants semblaient admettre que la juridiction compétente pour reviser ses décisions était la Cour du Banc du Roi et ils ne se faisaient pas faute d'y renvoyer les procès importants. Mais les Souverains, dans leurs chartes, ont constamment pris parti pour les Cours Royales des îles. Elisabeth édicta formellement la nullité de toute citation à comparaître devant une Cour anglaise et des pénalités pour ceux qui enfreindraient cet ordre. En effet, les complications qu'entraînerait pour les parties la nécessité d'aller plaider hors de l'île sont incompatibles avec les anciens privilèges. De plus, la loi anglaise n'est pas la loi des îles, qui est essentiellement coutumière et normande. Comment pourrait-on, en équité, obliger les insulaires à être jugés d'après une loi qu'ils n'ont pu connaître ? Seul, le Conseil Privé est qualifié pour recevoir les appels, à condition toutefois qu'ils émanent d'une sentence définitive. Mais alors, sa juridiction ne présente pas les mêmes inconvénients que celle d'une Cour anglaise. Le Conseil est, en effet, la Cour d'appel suprême pour tout l'Empire ; il connaît des systèmes les plus variés de lois. Ce caractère spécial du Conseil Privé a parfois été mis justement en relief. « Rome donna au monde la loi romaine, « lit-on dans l'Encyclopédie britannique, et l'Allemagne moderne veut donner la loi germanique, mais « l'Empire britannique donne à ses parties composan-
« tes leur loi » (1). Pour les îles, comme pour les autres possessions britanniques, la compétence du Conseil Privé n'est pas un obstacle à l'autonomie judiciaire,

(1) Voir *Encyclopaedia Britannica*, Art Privy Council.

pas plus que la possibilité théorique d'appeler d'une Cour d'appel anglaise à la Chambre des Lords n'infirmes la compétence de cette Cour d'appel.

L'indépendance à l'égard des Cours anglaises n'est pas le seul trait de l'organisation judiciaire. Les Cours Royales possèdent, en effet, dans les îles, une compétence presque exclusive. Le principe largement appliqué est donc celui d'unité de juridiction. Il a toujours comporté d'ailleurs des exceptions d'ordre purement historique ; et, récemment encore, certaines réformes sont venues sensiblement restreindre sa portée. Les exceptions d'ordre historique sont communes aux deux îles. Les chartes primitives réservaient à la Couronne la connaissance de certains cas criminels, parmi lesquels ceux de haute trahison et de faux-monnayage, regardés sans doute comme cas royaux. D'autre part, les Cours des seigneurs ont longtemps prétendu connaître des causes féodales, puis leur compétence a été diminuant. Le droit d'appeler de leurs décisions à la Cour Royale a même été parfois reconnu, ainsi à Guernesey, pour l'importante Cour de Fief-le-Comte. Aujourd'hui, beaucoup de ces Cours ont disparu. Celles qui subsistent ne jugent plus que des questions de bornage, entretien des cours d'eau. Elles n'ont rien gardé de leur ancien lustre. Les Cours ecclésiastiques, présidées par un doyen, en même temps recteur de la principale paroisse de l'île, sont aujourd'hui plus vivantes : mais leur compétence est restreinte à des questions concernant le culte anglican, les bénéfices, la discipline ecclésiastique et les mariages, avec appel toujours possible devant l'évêque de Winchester. Toutes ces Cours n'ont jamais été supprimées, mais l'ancien-

neté de la Cour Royale, son caractère de justice populaire, lui ont rapidement acquis la suprématie.

Envisagée dans son ensemble, l'organisation judiciaire des îles offre donc un bel aspect d'unité qui frappe au premier abord. Mais, au sein même de la Cour Royale, c'est la diversité qui règne. Elle comprend, en effet, plusieurs branches de cour, nanties chacune de leur juridiction spéciale. C'est ainsi qu'à Jersey, les Assises d'héritage, à Guernesey, la Cour d'héritage, ne connaissent que des questions immobilières, et, à Guernesey, nous avons cette fameuse Cour des chefs-plaids, souvenir direct de l'époque féodale, qui dispute encore aux Etats une partie de leur pouvoir législatif.

De façon générale, les Cours se divisent en Cours Inférieures et Cours Supérieures. Au civil, au-dessus de 10 livres et jusqu'à 25 livres, les causes sont jugées par le « nombre inférieur » le bailli et 2 jurés, au delà de 25 livres par le nombre supérieur, le bailli et 7 jurés et, quand l'intérêt en jeu dépasse 25 livres, l'affaire en instance d'appel est de nouveau jugée par le nombre supérieur. Le principe de cet appel interne fut âprement critiqué par les Commissaires anglais qui trouvaient inadmissible que les mêmes juges fussent deux fois appelés à connaître d'une même affaire. Il a subsisté cependant, et ce n'est qu'au-dessus de 200 livres qu'est permis l'appel au Conseil Privé que des difficultés de procédure rendent d'ailleurs rare et coûteux.

En matière criminelle, seule Guernesey a conservé à sa Cour l'intégralité de ses pouvoirs. Les jurés sont à la fois membres du jury et juges. Sur la réquisition d'un officier de la Couronne, jouant le rôle de Minis-

tère Public, ils se prononcent à la fois sur la culpabilité et sur la peine. Au contraire, l'institution du jury existe à Jersey. Lorsque l'accusé « plaide coupable », son affaire est renvoyée à la prochaine session des Assises criminelles tenues tous les deux mois. La question de savoir s'il est coupable ou non est alors tranchée par un jury tiré au sort. Ce jury se compose de 24 hommes. Il faut actuellement le concours de 16 hommes pour déclarer l'accusé coupable. Lorsque le verdict est rendu, la Cour, où siègent au moins 7 jurés, se prononce alors sur la peine applicable. Cette différence entre les deux îles est certainement remarquable.

Une autre différence a subsisté jusqu'à ces dernières années. Depuis 1852, à Jersey, toutes les causes correctionnelles et les causes civiles qui mettent en jeu un intérêt inférieur à 10 livres, échappent à la Cour Royale en raison de leur faible importance et sont jugées par un magistrat, fonctionnaire rétribué, qui prend, selon les cas, le titre de « juge du recouvrement des menues dettes ou de la répression des moindres délits ». Pendant longtemps, l'exemple de Jersey n'a pas été suivi dans l'île voisine. C'est seulement en 1924 qu'est intervenue une loi « ayant rapport à l'institution d'un magistrat en police correctionnelle et pour le recouvrement des menues dettes ». Ce magistrat juge, en matière civile, les causes peu importantes et, en matière répressive, toutes les causes qui peuvent être jugées par la Cour siégeant en police correctionnelle. Choisi parmi les juges de la Cour Royale, ce magistrat jouit comme eux de l'inamovibilité. Ces réformes ont eu pour heureux résultat dans les deux îles de décharger la Cour Royale de toutes les affaires où seul un intérêt minime est en jeu.

Telle est dans ses grandes lignes la constitution actuelle des îles. Au lieu d'en décrire minutieusement tous les rouages, nous nous sommes plutôt efforcés d'en dégager les principes, en soulignant les différences entre Jersey et Guernesey. Ces différences s'expliquent par l'absence de liens unissant les deux îles. Elles forment deux entités indépendantes au sein du Commonwealth britannique ; elles n'ont pas le même passé. Jadis, au temps des guerres civiles, Jersey, fidèle à son loyalisme, Guernesey, gagnée à la cause des Parlementaires, n'ont pas hésité à suivre une politique opposée. Actuellement, au point de vue économique, leurs relations sont nulles, car leurs produits étant les mêmes, elles n'ont rien à se vendre ni à s'acheter l'une à l'autre. Il existe même entre elles une innocente rivalité soigneusement entretenue par leurs agences de tourisme. Mais, cependant, vis-à-vis de l'Angleterre, leur entente est tacite et se manifeste aux heures difficiles. Le gouvernement britannique ne saurait s'immiscer dans leurs affaires sans les trouver unies dans une même attitude défensive. C'est qu'au fond, elles ont la même conception de leurs droits. Anciennes possessions de la Couronne d'Angleterre, elles revendiquent à l'égard du Parlement impérial l'indépendance la plus absolue. Aussi, les relations des îles et de leur Souverain, d'une part, des îles et de la métropole, de l'autre, formeront successivement l'objet d'une étude que nous désirons aussi impartiale que possible.

**Quelques-uns des chartes, dons,
ou ordres royaux confirmant les lois,
coutumes et libertés de l'île (1)**

- 1212 Constitutions du Roi Jean.
- 1226 Confirmation par le Roi Henri III.
- 1279 Le Roi Edouard I^{er} accorde un Sceau Public
aux îles de Jersey et de Guernesey.
- 1341 Charte royale du Roi Edouard III.
- 1378 Le Roi Richard II confirme les chartes précé-
dentes.
- 1394 Le même monarque accorde une nouvelle
charte.
- 1399 Le Roi Henri IV confirme les chartes précé-
dentes.
- 1413 Charte du Roi Henri V.
- 1442 Charte du Roi Henri VI.
- 1468 Charte du Roi Edouard IV ajoutant à toutes
les chartes précédentes.
- 1483 Traité concernant la neutralité des îles de la
Manche, conclu entre les Rois d'Angleterre
et de France.

(1) Liste dressée, en ce qui concerne Jersey, par M. MOLLET, *bailiff's Secretary*, dans une intéressante brochure, *Jersey Royal Court and States* (p. 5).

- 1494 Le Roi Henri VII accorde une nouvelle charte.
1563 Grande Charte de la Reine Elisabeth.
1603 Le Roi Jacques I^{er} confirme toutes les chartes précédentes.
1623 Le Roi Jacques I^{er} accorde des canons et des constitutions ecclésiastiques à l'île de Jersey.
1625 Charte du Roi Charles I^{er}.
1649 Charte du Roi Charles II ajoutant à toutes les chartes précédentes.
1663 Le Roi Charles II présente à l'île une Masse Royale destinée à être portée devant les baillis à perpétuité.
1685 Charte du Roi Jacques II.
1771 Le Roi Georges III accorde un ordre de grande valeur constitutionnelle.
-

PREMIERE PARTIE

Rapports des Iles et de la Couronne

CHAPITRE PREMIER

Situation générale du Souverain dans les îles

Avant de passer en revue les différents pouvoirs dévolus à la Couronne anglaise, il importe d'analyser, de façon générale, la situation du Souverain dans les îles. On n'est pas d'accord, en effet, sur la qualité qu'il convient d'attribuer au descendant des Ducs de Normandie, maintenant à la tête d'un grand royaume constitutionnel. W. Le Merchant, magistrat à Guernesey, écrivait en 1769 « Quoique notre Souverain soit « Roi de Grande-Bretagne et que le moindre titre « soit absorbé par le plus grand, en quoi serions-nous « moins ses sujets comme Duc, ou moins en droit de « prétendre aux droits que cette qualité peut nous « donner » (1). Mais un moderne défenseur des libertés guernesaises tient un autre langage : « Il est courant, remarque-t-il, d'entendre dire que les Guernesais ne parlent jamais du Roi d'Angleterre, mais du « Duc de Normandie. C'est là une erreur. Bien que le « le Roi d'Angleterre soit notre Souverain, en sa qualité de descendant et de légitime héritier des Ducs

(1) Cité par ROBINET DE CLÉRY, *Les îles normandes, pays de Home Rule*, p. 67.

« de Normandie, et que, dans les grandes occasions, on
« boit à sa santé en lui donnant ce titre, les Guerne-
« siais dans la conversation de tous les jours préfè-
« rent lui donner son plus noble titre. Et ils ont le
« le droit de le faire, car ils n'ont pas peu contribué à
« fortifier les fondements de son trône » (1). C'est là
apparemment qu'est la vérité constitutionnelle. Cepen-
dant, la question mérite examen. Les îles sont, en effet,
le dernier refuge de la féodalité disparue ; pour beau-
coup, la valeur et l'intérêt de leurs institutions tien-
nent à ce curieux mélange d'ancien et de moderne où
l'ancien entre encore pour la plus forte proportion.
Aussi, le droit public, comme le droit privé des îles, est
encore tout imprégné de souvenirs féodaux, et il est
assez tentant de faire du Roi lui-même, au sommet de
la hiérarchie, un véritable suzerain féodal. Aussi, n'est-
il pas sans intérêt de se demander quelle est au juste la
valeur de cette conception ? Faut-il y voir l'expression
de la fantaisie ou du droit, et surtout est-elle compati-
ble avec les principes qui dominent la constitution
actuelle de l'Angleterre ? Telles sont les questions aux-
quelles l'examen du statut juridique du Souverain
dans les îles peut seul permettre de répondre.

Il est certain, d'abord, que les îles n'ont pas eu leur
nuit du 4 août. Aussi, leurs institutions présentent-elles
de multiples vestiges féodaux. En effet, au moment où
la Normandie redevint française, la féodalité était en
pleine vigueur dans les îles. Les seigneurs étaient
membres de la noblesse normande ou abbés des prin-
cipales maisons religieuses. Au sommet de la hiérar-

(2) R. DURAND, *Guernesey ; Present and Past*. p. 42.

chie, le Duc de Normandie avait le titre de suzerain. La plupart des fiefs lui devaient le service militaire : en effet, la base du système féodal était la défense du sol et, en retour des terres qu'il leur avait données, les barons et leurs vassaux devaient servir dans son armée ou venir garder son château pendant une période de 40 jours. Mais, déjà au XII^e siècle, Henri II avait modifié cet état de choses ; appliquant aux îles la réforme qu'il venait d'opérer en Angleterre par la célèbre Assize of Arms, il avait dispensé les barons du service personnel, moyennant le paiement par eux d'un certain impôt appelé scutage. Les sommes ainsi obtenues lui servaient à entretenir une garnison de mercenaires préposée à la garde des forts. En même temps, il avait créé une milice locale sur le modèle de la milice anglaise. Dès cette époque, un élément important des relations de vassal à suzerain, le service personnel, avait donc déjà disparu. Cependant, le Roi a conservé sur les seigneurs une suzeraineté directe. Jamais, dans les temps modernes, Jersey ou Guernesey n'ont été à proprement parler constituées en fief et, même au Moyen Age, elles ne l'ont été, semble-t-il, que de façon purement accidentelle et temporaire. Il en a été différemment pour une des îles mineures de l'archipel anglo-normand, l'île de Sercq. En 1565, en effet, la Reine d'Angleterre, par lettre patente, octroya à Hélier de Carteret l'île de Sercq avec ses dépendances insulaires et sa mer territoriale. En retour, il devait tenir l'île *in capite*, c'est-à-dire de la Couronne, la peupler de 40 hommes, aptes à la cultiver et porter à la recette de Guernesey une rente annuelle de 50 sous sterling. Au contraire, à Jersey et Guernesey, le gouverneur n'a jamais eu que

la qualité de représentant de Roi. Ce dernier, seul, a continué à recevoir l'hommage des seigneurs. Mais il leur a permis de ne lui rendre cet hommage que s'il se trouvait dans les îles. Aussi, quand le Roi George et la Reine Mary sont venus visiter Jersey en 1921, s'est déroulée la cérémonie pittoresque dont M. l'Avocat Richardson a fait, en 1923, à la Semaine du Droit Normand le récit suivant :

« Au moment où il a débarqué, le Souverain fut reçu
« par le lieutenant-général et le bailli, et les seigneurs
« de Rosel et des Augrès. Après la cérémonie de réception officielle dans la Salle des Etats, le Roi a passé
« dans la Salle des Audiences de la Couronne, où, assis
« sur le banc de la justice, il a reçu l'hommage des
« francs-tenants de la Couronne. A l'appel de leurs
« noms, les seigneurs de Saint-Ouen, Rozel, Samarès,
« les Méléches, reconnus seigneurs de haubert, et les
« autres seigneurs dont les noms sur le rôle des francs-tenants doivent suite de cour à l'Assemblée d'héritage, sont venus se présenter devant Sa Majesté et,
« étendant leurs mains, le seigneur de Saint-Ouen
« mettant les mains entre celles de son Souverain à la
« représentation de ses collègues, tous ont répondu à
« haute voix, selon la formule prescrite par la coutume,
« les paroles suivantes : Je suis votre homme lige à
« vous porter foi et hommage contre tous » (1).

Même en l'absence du Roi, des cérémonies symboliques font régulièrement revivre dans les îles le vieux passé féodal. Deux fois l'an à Jersey, trois fois à Guernesey, tous les seigneurs devant « suite de Cour » se

(1) Les droits des seigneurs de fief de Haubert.

rendent à la Cour Royale, pour y tenir, avec les juges ordinaires, les fameuses séances appelées Assises d'héritage à Jersey, Cour des chefs-plaids à Guernesey. Le gouverneur des îles et son état-major sont aussi présents et un groupe de hallegardiers monte la garde en costume d'antan. Le défaut des seigneurs à quatre séances successives est théoriquement puni de la saisie du fief. Les francs-tenants doivent, en effet, répondre à l'appel de leur nom, et, quand vient le tour des fiefs qui furent confisqués jadis par la Couronne, c'est le gouverneur général qui répond au nom du Roi. Le soir, un dîner offert par la Couronne aux membres de la Cour Royale et aux seigneurs clôt dignement ces traditionnelles journées.

Ainsi, de temps en temps, la féodalité reparaît sous cet aspect de subordination hiérarchique qui formait jadis un de ses caractères essentiels. Le vieux principe « nulle terre sans seigneur » n'a pas été abandonné et le Roi, tout naturellement, tient sa place au sommet de la hiérarchie. Mais il ne faut pas oublier que la souveraineté, au Moyen Age, n'était pas purement honorifique. Le droit de cette époque attachait de solides profits à la possession de la terre. Cet aspect financier de la féodalité ne pouvait que se maintenir à travers les âges, car, en effet, dépouiller sans raison les seigneurs de leurs droits féodaux aurait été l'équivalent d'une véritable expropriation. Aussi, si les services personnels, jugés finalement humiliants et insupportables, ont entièrement disparu, les redevances pécuniaires, elles, subsistent et sont régulièrement perçues. A Jersey, le seigneur peut s'emparer de la succession de son vassal mort « sans hoirs procréés de

sa chair » et en toucher les revenus pendant un an. A Guernesey, il serait possible d'énumérer toute une série de droits aux noms pittoresques. Les plus communs sont les dîmes, champarts, et poulages, dus en nature ; les droits de fouage et de pesnage ; du treizième sur les transports d'immeubles et d'esperquerie payés au Roi par « ceux qui vont en pêcherie des congres ». La Cour connaît de nombreux procès relatifs au paiement de ces droits et la nécessité pour les avocats du pays de se référer au Grand Coutumier de Normandie ou aux Commentaires de Terrien pour régler des questions de droit très moderne produit d'ailleurs des effets assez curieux. Le 27 janvier 1934, la Cour Royale de Guernesey eut à trancher un débat qui mettait aux prises les Etats de l'île et un seigneur. Ce dernier réclamait le paiement du treizième sur le prix du matériel électrique, installé sur son domaine par une société d'électricité qui venait de céder aux Etats son droit de concession, avec tous ses accessoires : les câbles et poteaux étaient des immeubles incorporés au sol. Le changement de concessionnaire était-il suffisant pour motiver le paiement du treizième ? Terrien et les anciens auteurs ne pouvaient que rester muets devant un pareil problème. Aussi, M. le Contrôleur du Roi représentant les Etats, faisait-il valoir dans sa plaidoirie la nécessité de restreindre la féodalité aux cas qu'elle-même aurait pu prévoir. Mais tant qu'une loi générale n'aura pas balayé tous ces vestiges du temps passé, une réclamation dans le genre de celle dont nous venons de parler garde l'apparence d'un droit. La suppression des droits féodaux demanderait aux Etats un effort persévérant et, aux seigneurs, une

entente à peu près impossible. Ce n'est pas à dire que rien dans les îles n'ait été tenté dans ce sens, mais, selon l'expression de M. l'avocat Richardson, l'habitude prise à Jersey de légiférer « par petits paquets » a retardé jusqu'ici la réforme définitive.

En 1844, une loi d'expropriation fut votée quand le roi fit faire à Jersey des travaux de fortification. Tout seigneur était tenu de « céder ou d'abandonner ses « droits seigneuriaux sur toute terre cédée sur son « fief ». En 1859, une autre loi considérant qu'il était utile d'encourager l'abolition des droits féodaux permit aux seigneurs de « vendre ou commuer leurs droits « seigneuriaux à fin d'héritage avec leurs tenants collectivement ou séparément. Un droit seigneurial, « une fois vendu ou commué, serait éteint à perpétuité ».

Le 10 août 1881, les Etats jersiais furent saisis d'une réforme plus radicale et, le 16 avril 1886, ils votèrent une loi qui posait dans son préambule l'abolition complète des droits féodaux. Les Etats ne niaient pas que l'établissement de ces droits avait eu, à l'origine, pour but, la sûreté et la défense du pays et le rassemblement, dans l'Etat, d'un nombre suffisant de gens armés et équipés pour résister aux invasions de l'ennemi ; mais, depuis, les temps avaient changé. Les seigneurs avaient été déliés de leurs obligations militaires ; les progrès de la civilisation avaient aussi supprimé certaines de leurs obligations, d'ordre un peu spécial, comme celle d'entretenir un four à pain ou un moulin. Il n'était que juste que les obligations correspondantes de leurs vassaux disparaissent aussi. Enfin, il y a quelques années, en

1923, fut votée une loi d'application assez générale : tout tenant peut désormais « affranchir ses héritages « des droits et services seigneuriaux en payant au seigneur du fief, sur lequel l'héritage est situé, une « indemnité au taux de 4 % sur les terrains et de « 3 % sur les maisons et édifices, sur la valeur de « l'immeuble à affecter, ou sur le prix de l'acquisition, « si la commutation se fait au temps de ladite acquisition ». De plus, il est déclaré dans l'article 4 que « la minorité du seigneur du fief ou son incapacité « civile ne font pas obstacle à l'abolition des droits « seigneuriaux ».

Si nous avons un peu insisté sur l'aspect financier de la féodalité dans les îles, c'est que le Roi, lui aussi, participe aux profits que les seigneurs tirent du droit féodal. A l'origine, les titulaires du fief lui devaient en sa qualité de Duc, non seulement des services en nature, mais des sommes d'argent payables annuellement. Mais les événements de 1204 devaient changer le caractère de sa souveraineté. Le Roi qui, jusque-là, ne possédait pas dans les îles de domaine à lui, allait prendre rang parmi les grands propriétaires fonciers. Les terres des seigneurs qui s'étaient montrés rebelles étaient en effet confisquées au profit de la Couronne, et, quelques siècles plus tard, au moment de la suppression dans les îles des prieurés et autres maisons religieuses, d'importants domaines, avec les dîmes qui y étaient attachées, tombèrent encore aux mains du Roi. C'est dire que son revenu se trouvait considérablement accru.

Les redevances payées au Roi ont été naturellement affectées par les lois touchant l'abolition des droits

féodaux. Cependant, certaines de ces lois contiennent un article spécialement relatif aux droits du Roi. Ainsi l'article 6 de la loi de 1923 précise que « Sa Majesté « est assimilée aux seigneurs du fief aux fins de la présente loi en ce qui touche l'année de succession « seulement ». D'après la législation guernesiaise, les lois relatives au rachat des droits féodaux ne s'appliquent pas aux rentes seigneuriales, sauf si les tenants d'un fief le désirent unanimement ; sur une observation du Conseil Privé, il fut bien stipulé que « cette « dernière disposition ne concernait pas la Couronne ».

Actuellement, la possession par le Roi d'un domaine étendu, d'où il tire d'importants revenus, est le point de départ d'une distinction intéressante au point de vue financier. En effet, si les Etats et les Paroisses ont leur budget, alimenté par les impôts, généraux ou paroissiaux, la Couronne a aussi le sien. Car le Roi emploie ses recettes domaniales à rémunérer les services qu'il a créés, et ainsi l'intervention royale allège le budget des Etats, en les dispensant de pourvoir, par leurs propres ressources, à ces dépenses d'administration générale. Cependant, quelques fonctionnaires, notamment le bailli, payés par la Couronne, reçoivent aussi une rétribution des Etats. Le budget de la Couronne est administré par un Receveur de Sa Majesté qui centralise les revenus, loue les immeubles, paie les dépenses et envoie le solde éventuel à l'Echiquier Impérial. Budget et comptes étaient jusqu'à une époque récente publiés en Angleterre, sous le titre suivant : « Return of the revenues drawn from the Crown Rights in the Channel Islands. »

Nous allons reproduire les éléments essentiels d'un de ces états qui date de l'année 1917 (1).

DÉPENSES

JERSEY

GUERNESEY

Frais de recouvrement

Salaire du receveur général. Salaires.

Dîmes, salaires des « surveillants ».

Commissions sur les amendes de justice.

Paiement pour des objets d'intérêt local

Librairie

Librairie.

Dîmes : portion allouée aux recteurs des paroisses.

Dîmes et champarts alloués au clergé.

Fondations.

Dons au clergé, au Collège Victoria, à la prison.

Dons royaux.

Enquête. — Entretien des criminels.

Dîners aux officiers de justice comme dans les anciennes coutumes.

Dépenses de la prison.

Déportation des criminels.

(1) Cet état a été publié à Londres par les soins de *S. M. Stationery Office*, Adastral House, Kingsway. Aucun état analogue n'a été vraisemblablement publié depuis 1917.

Frais de logement et de Dîners des chefs-plaids.
 subsistance des mem-
 bres du jury.
 Enquêtes.
 Assises d'héritage.

Paiements variés

RECETTES

Dîmes.	Dîmes et champarts.
Redevances seigneuriales.	Droit sur les transferts de
Autres sources (rentes,	propriété (1/13).
maisons et terres, amen-	Redevances seigneuriales
des de justice, saisies,	(rentes, poulages et
vente de licences).	quarantaines, gravages
	et wrecks).
	Autres sources : fermes,
	rente de l'île de Jethou,
	terres de la Couronne,
	eschoïtes.
	Rachat des rentes.

Une comparaison entre Jersey et Guernesey est évidemment suggestive, car elle montre que les éléments dont se compose le budget de la Couronne sont à peu près les mêmes dans les deux îles. Parmi les recettes figurent les dîmes, les amendes de justice et les redevances seigneuriales ; parmi les dépenses, la portion de dîmes allouée au clergé anglican, les salaires des fonctionnaires, les dons et fondations que le Roi juge bon de faire et, parmi les dépenses d'ordre féodal, les

dîners offerts par le Roi le soir des Assises d'héritage. Ainsi, de façon générale, le Roi semble se trouver dans les îles dans la même situation qu'un seigneur féodal qui aurait son domaine à lui, dont il dépenserait les revenus dans l'intérêt public. Mais la féodalité ne se résolvait pas en des questions financières ; elle impliquait aussi certains principes généraux de gouvernement. Ces principes sont-ils actuellement compatibles avec ceux qui dominent la constitution de l'Angleterre moderne, et les relations des îles et de leur suzerain ont-elles été affectées par l'évolution qui, depuis 1204, a présidé aux destinées du Royaume ? Tel est le problème complexe que nous allons réduire à ses éléments essentiels, en étudiant ce que sont devenus la conception même de la souveraineté féodale et le principe du Gouvernement à Grand Conseil.

« La royauté féodale », écrit Anson, « ne possédait pas le caractère sacré et indélébile qui s'attacha à la fonction royale au ^{xvii}^e siècle », et encore « le système féodal reposait sur un contrat et, si le Roi manquait complètement de remplir sa part d'obligations, on considérait ses sujets comme déliés du même coup de leurs obligations correspondantes » (1). A envisager ainsi les choses, les chartes accordées par le Roi d'Angleterre à ses sujets anglo-normands possédaient bien, elles aussi, ce caractère contractuel. Le devoir de fidélité à l'égard du suzerain était pour tous ses vassaux l'exacte contre-partie des droits et privilèges à eux concédés. Les chartes étaient marquées au

(1) ANSON, *Loi et Pratique constitutionnelle de l'Angleterre*, p. 23.

sceau d'une confiance réciproque. Et les juristes des îles ont parfois illustré cette conception par un exemple tiré de l'histoire. Au lendemain de la Restauration, Charles II aurait fort bien pu confisquer les libertés de ses sujets guernesiais qui, durant les guerres civiles, s'étaient montrés déloyaux. Il préféra leur accorder un pardon solennel et les rétablir dans leurs anciennes franchises, mais, s'il avait agi autrement, nul n'aurait pu protester contre une punition méritée.

En Angleterre, la monarchie a longtemps conservé ce caractère féodal. Toute la société occidentale du Moyen Age reposait d'ailleurs sur une structure féodale. Une double hiérarchie aboutissait en haut au Pape, chef spirituel incontesté, et à l'Empereur, qui longtemps a revendiqué la primauté temporelle. Mais la Réforme brisa l'unité de la foi religieuse et tous les peuples, à l'instar du Roi de France, finirent par s'émanciper de la tutelle impériale. Le Roi d'Angleterre, dégagé des liens qui l'unissaient à Rome, ne relevait plus désormais que de Dieu. Sa double qualité de chef d'état et de chef d'église lui assurait une dignité plus haute que celle de suzerain ; aussi la conception féodale de la royauté allait-elle faire place à une conception nouvelle, celle de la royauté-fonction. Comme dit Anson, « l'Acte par lequel le Parlement « donna la Couronne à Guillaume et Marie, fut la « reconnaissance des devoirs officiels et représentatifs « de la Couronne d'Angleterre » (1). Mais, en même temps, le Parlement, de plus en plus puissant, assignait au Roi dans l'Etat un rôle forcément effacé. En lui conférant la dignité suprême, il lui enlevait tout

(1) ANSON, *op. cit.*, p. 31.

pouvoir effectif, puisqu'il l'obligeait à agir perpétuellement en accord avec les vœux de la nation, exprimés par ses représentants. Ainsi se trouvait réalisée cette merveilleuse collaboration du Roi et de son peuple, qui est le trait essentiel de la constitution anglaise. Nous sommes loin évidemment de la royauté féodale dont la force ou la faiblesse dépendaient seulement de la personnalité du chef, qui n'était, après tout, que le premier d'entre les seigneurs.

Le caractère féodal et contractuel de la souveraineté, disparu en Angleterre, a-t-il pu subsister dans les relations des îles et de leur suzerain ? Nous ne le pensons pas. Car la qualité juridique de Duc et celle de Roi constitutionnel n'ont pas coexisté en la personne des souverains d'Angleterre, mais ont été, au contraire, intimement mêlées. De quel droit, en effet, le Roi peut-il être regardé comme Duc de Normandie, si ce n'est en vertu de l'Acte de Settlement du Parlement britannique de 1701, en vertu duquel la Couronne d'Angleterre a dû de passer par droit de priorité à la princesse Sophie de Hanovre et à ses héritiers protestants, en excluant les catholiques ? Non seulement la succession à la Couronne d'Angleterre, entraînant la possession de ces restes du duché de Normandie, a été réglée par une série d'actes du Parlement impérial depuis le règne de Henri IV, mais on a fait un acte de trahison du simple fait de mettre en doute le droit du Souverain et du Parlement de changer à leur gré les lois de succession au trône.

Aussi ne peut-on parler des relations des îles avec le Duc de Normandie, mais de leurs relations avec le Souverain constitutionnel d'Angleterre qui règne sur

elles en vertu de ce dernier titre et, en même temps, le caractère jadis contractuel de ces relations a depuis longtemps complètement disparu. Que le souverain vienne sans raison à retirer aux îles un de leurs privilèges — et nous entendons par là un privilège incontesté, celui par exemple d'élire leurs juges — il y aurait là, semble-t-il, une injustice flagrante. Mais les îles n'auraient pas pour autant le droit de sécession, car elles ont pris leur place comme membres de l'Empire, et elles ne peuvent se dégager des liens qui les unissent à la Communauté britannique, sous prétexte que leur Souverain a manqué envers elles à ses obligations.

Notre conclusion sera la suivante : on peut dire actuellement que le Roi d'Angleterre n'a dans les îles d'autre statut que celui de Duc. Cette explication purement historique a pu valoir quelque temps après la perte de la Normandie, mais elle ne répond plus aujourd'hui à la réalité constitutionnelle. Le caractère contractuel a disparu des relations de vassal à suzerain. Nous allons voir à présent ce qu'est devenu cet autre principe du droit féodal, celui du Gouvernement à Grand Conseil.

Le Roi, jadis, appelait autour de lui les vassaux de haut rang pour décider de questions qui les intéressaient, puisqu'ils étaient éventuellement appelés à soutenir de leurs personnes et de leurs biens la politique qu'ils avaient conseillée. Actuellement, le Roi, quand il légifère pour les îles, est entouré de son Conseil Privé ; dans les îles mêmes, le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée des Etats, mais, ni l'une ni l'autre de ces deux Assemblées, ne possède un caractère

féodal. Ce n'est pas en vertu des principes du Gouvernement à Grand Conseil que le Roi ne peut légiférer seul, mais bien en vertu des principes de droit constitutionnel anglais. Sans doute, historiquement, le Conseil Privé descend de la Cour des Rois normands. Cette Cour, composée des tenants en chef de la Couronne, des officiers privés et de tous ceux que le Roi jugeait bon d'appeler, accomplissait les fonctions du gouvernement central, et s'étendait ou se contractait selon la nature de la besogne à considérer. Assez tôt, cependant, divers rameaux se détachèrent du tronc central. Mais la création de Cours de justice indépendantes n'enleva pas au Conseil ses attributions judiciaires. Quand les lois ne pouvaient donner à un problème d'équitable solution, l'affaire était déferée au Roi en son Conseil. Les Tudor allaient donner au système conciliaire un regain de vitalité. Comme ils prétendaient tout gouverner dans l'état au moyen de ces Conseils, une certaine spécialisation se fit. Le Conseil attaché à la personne royale finit par prendre le nom de Conseil Privé. Seul, il a résisté à l'apparition du régime parlementaire, qui, par ailleurs, a balayé tous les autres Conseils. La nécessité pour le Roi de n'exercer qu'en son Conseil l'autorité à lui dévolue a été maintenue, mais le Parlement n'en exerce pas moins sur les actes royaux un pouvoir de contrôle. Si, en effet, la composition du Conseil, grâce à la présence d'un élément politique stable, échappe pour partie à la fantaisie des élections populaires, cependant, la présence de ministres responsables suffit pour établir la liaison nécessaire entre le Roi et le Parlement. De même, c'est le Parlement qui a fait du Roi en Conseil le lien entre

toutes les parties de l'Empire ; c'est le Parlement qui, en 1844, (Judicial Committee Act) a créé la Section Judiciaire du Conseil Privé, destinée à recevoir les appels des possessions britanniques d'au delà des mers. Par le jeu des principes constitutionnels anglais, le descendant des Ducs de Normandie se trouve contraint de légiférer pour les îles par ordre du Conseil, mais il ne s'agit plus, on le voit, d'une nécessité d'ordre féodal.

Quant aux Etats des îles, leur nom seul rappelle les temps médiévaux. On a parfois cependant cherché à établir un parallèle entre les institutions des îles et les organes ordinaires du gouvernement féodal. Le gouverneur serait seigneur de fief, le bailli en serait le sénéchal, les jurés représenteraient les vavasseurs et les officiers de la Couronne, les agents que le seigneur charge d'ordinaire de veiller à ses intérêts. Si ce parallèle semble déjà un peu artificiel en ce qui concerne la Cour Royale, il serait plus difficile encore de tenter un rapprochement entre l'Assemblée législative des îles et des Etats généraux semblables à ceux qu'à connus l'ancienne France. Sans doute, ces Assemblées, de façon générale, équilibrent les forces sociales du pays qu'elles représentent, mais, entre elles, que de différences ! Où sont dans les îles les représentants des trois ordres, clergé, noblesse et tiers état ? et surtout, comment une Assemblée uniquement féodale aurait-elle acquis la stabilité et la permanence, qui, nous l'avons vu, sont les marques des Etats de Jersey ? D'ailleurs, les Etats en réclamant un pouvoir législatif indépendant, revendiquent un droit que n'ont jamais possédé nos Etats de France, au moment où la royauté était assez

forte pour les contenir dans leur rôle primitif d'organes de conseil.

Nous avons été amenés, au cours de cette étude, à distinguer soigneusement, en la personne du Roi, sa qualité de propriétaire foncier, de sa qualité de Souverain constitutionnel. Mais les insulaires, qu'ils fassent de lui un Duc ou un Roi, reconnaissent toujours en lui le chef suprême ; aussi nous aurions, semble-t-il, à étudier son autorité sous les trois aspects, législatif, exécutif et judiciaire qu'elle semble normalement comporter. Mais, pratiquement, les pouvoirs exécutif et judiciaire ont échappé aux descendants des Ducs de Normandie. Le pouvoir judiciaire a jadis été délégué par Jean à la Cour Royale des îles. Il est vrai que, même après la création de la Cour Royale, le Roi a continué à envoyer dans les îles des juges itinérants (justices in eyre), mais la charte d'Edouard III, de 1341, a formellement condamné cet usage. Quant au pouvoir exécutif, le Roi le détient encore comme commandant des forces militaires dans tout l'Empire, mais, en fait, dans les îles mêmes, ce sont les Comités recrutés au sein des Etats qui se chargent d'assurer l'exécution des lois. Reste le pouvoir législatif. Jamais le Roi n'en a fait expressément abandon. Même après la constitution dans les îles d'une assemblée largement représentative, l'approbation du Conseil Privé est restée nécessaire pour toute loi destinée à devenir permanente. C'est ainsi que se manifeste la subordination de la législature locale. Toute loi votée par les Etats est soumise au clerk in attendance qui la soumet à l'examen du Conseil Privé. Réciproquement, tout ordre du Conseil ne peut avoir effet dans l'île avant d'avoir été enregistré

par la Cour Royale. Celle-ci, en refusant l'enregistrement, peut suspendre provisoirement l'exécution d'un ordre jugé contraire aux chartes et privilèges.

Cette situation a fait dire à M. Pégot-Ogier que « Le « Conseil serait le Sénat des Républiques de la Manche » (1). Le Conseil et les Etats auraient tous deux un droit d'initiative, mais un projet ne deviendrait loi qu'après avoir été voté successivement par les deux Assemblées. Ceci impliquerait entre elles une égalité théorique. Mais, à la réflexion, cette égalité semble assez improbable. Comment le Conseil Privé, qui est dans tout l'Empire l'autorité suprême, pourrait-il être mis sur le même pied qu'une législature locale ? Aussi, certains réclament-ils pour le Roi en Conseil le droit de légiférer pour les îles, indépendamment de la volonté des Etats. La question a longtemps présenté un intérêt d'actualité. Les archives de Jersey, surtout, sont riches en documents relatifs à des affaires qui ont fait grand bruit de leur temps. Nous en analyserons quelques-unes avant de passer à l'examen théorique du problème, sous son aspect à la fois historique et constitutionnel.

(1) *Histoire des îles de la Manche*, p. 333.

CHAPITRE II

Les interventions du Conseil Privé

Jusqu'en 1850 environ, aucune difficulté sérieuse n'avait troublé les rapports du Souverain et des autorités insulaires. Le Conseil Privé et les Etats collaboraient à la confection des lois, sans que la question de leurs pouvoirs respectifs ait été soulevée. Mais il existait entre eux un certain malentendu qui allait rendre à la longue une explication nécessaire. Les Etats de Jersey avaient reçu, en 1771, le pouvoir de faire les lois, à l'exclusion de la Cour Royale ; mais le Conseil Privé ne s'était pas expressément dessaisi de l'autorité qu'il détenait primitivement dans ce domaine. Aussi cette rivalité latente devait-elle engendrer, tôt ou tard, des discussions sur la portée exacte des textes de 1771. Le Conseil Privé, seul, pouvait donner la solution. Lui seul avait qualité pour poser les limites de sa compétence. L'occasion de le faire se présenta plusieurs fois dans la deuxième moitié du siècle et il lui était difficile de se dérober à sa double mission de législateur et d'arbitre. Aussi ses décisions étaient-elles impatiemment attendues. Elles intervenaient toujours, en effet,

à propos de réformes jugées constitutionnelles, c'est-à-dire touchant aux lois fondamentales du pays. Nous allons les analyser successivement par ordre chronologique. Cinq affaires surtout retiendront notre attention :

Celle des Trois Ordres de 1852 :

- » du Collège Victoria ;
- » des Jurés de Jersey.
- » du Contrôle de la Reine ;
- » du Comité de la Prison de Jersey.

1° *Les Trois Ordres de 1852.* — Ces Trois Ordres, célèbres dans les annales de l'île, étaient directement inspirés par un rapport des Commissaires Royaux, envoyés, en 1846, à Jersey par la Reine Victoria, pour mener une enquête sur l'état du Droit criminel. A la fois juristes et praticiens, les Commissaires avaient jugé sévèrement certaines institutions de l'île. Leurs critiques portaient essentiellement sur le système de police alors en vigueur et sur la compétence exclusive de la Cour Royale. Sur ces deux points, ils signalaient un défaut d'adaptation des institutions aux nécessités modernes et un besoin pressant de réformes.

La police était alors affaire exclusivement paroissiale et rentrait normalement dans les attributions du connétable et de ses centeniers, élus comme lui par l'Assemblée paroissiale. Les Commissaires critiquaient à la fois, et le manque d'organisation générale, et la dépendance des officiers de police vis-à-vis de leur corps électoral. Ils préconisaient l'établissement d'une police salariée ayant qualité pour agir dans l'île entière.

D'autre part, pour décharger la Cour Royale de toutes les affaires peu importantes qui l'encombraient inutilement, ils proposaient que soient désormais nommés par la Couronne trois juges salariés, « un pour les cas de justice sommaire, un pour l'instruction criminelle, « un troisième pour les cas nécessitant l'intervention « d'un jury ». Ils prévoyaient même la possibilité de leur donner, par la suite, compétence en matière civile.

Le rapport des Commissaires fit sans doute grande impression au Conseil Privé, car, quelques années après, le 11 février 1852, étaient promulgués Trois Ordres en Conseil concernant la réforme de l'organisation judiciaire de l'île de Jersey. Ils étaient relatifs :

1° à la création d'une juridiction d'instruction criminelle et de jugement des petits délits ;

2° à la création d'une juridiction sommaire en matière civile ;

3° à la création d'une police salariée à Saint-Hélier.

Les Trois Ordres soulevèrent à Jersey une grosse émotion. Ainsi, sans même prendre la peine de consulter les Etats, les Lords du Conseil Privé s'arrogeaient le droit de modifier l'organisation judiciaire de l'île et d'infirmier la compétence de la Cour Royale qui avait été jusque-là générale ! Les Etats envoyèrent au Conseil une humble pétition, suppliant Sa Majesté d'ordonner le rappel des Ordres afin de donner aux Etats le temps d'adopter eux-mêmes les dispositions législatives concernant les réformes proposées, mais « de façon plus conforme aux institutions existantes de l'île ». Le Conseil accorda la suspension provisoire des Trois Ordres de février. Les Etats en profitèrent

pour voter six Actes qui s'inspiraient de la même tendance réformatrice. C'étaient :

Le Règlement « relatif au nombre des centeniers de Saint-Hélier et de Saint-Martin et à l'augmentation des pouvoirs des officiers de police » ;

Le Règlement ordonnant « l'organisation d'une police salariée » ;

Le Règlement « modifiant la pratique dans la rédaction des dépositions en matière criminelle » ;

Le Règlement « établissant une Cour pour le recouvrement des menues dettes » ;

Le Règlement « modifiant la procédure de la Cour Royale en matière de dépositions » ;

Le Règlement « établissant une Cour pour la répression des moindres délits ».

Tous ces actes furent transmis au Conseil Privé à fins d'approbation. En même temps, le Conseil était saisi de deux pétitions radicalement opposées. L'une le priait de donner satisfaction aux Etats et de confirmer les Règlements qu'ils venaient de passer, l'autre soutenait que les réformes de février étaient mieux adaptées aux besoins de l'île, et demandait au Conseil de les maintenir en dépit de l'opposition. Toute l'affaire donna lieu à de vives discussions au sein du Conseil Privé. Finalement, jugement fut rendu en faveur des Etats de Jersey. L'Ordre du 29 décembre 1853, qui rappelle les Ordonnances du 11 février et confirme les Actes des Etats, est un document constitutionnel de première importance. Comme il a suscité diverses interprétations, nous pensons qu'il n'est pas inutile d'en citer au moins un passage ;

« En ce qui concerne les Ordres du Conseil, en date
« du 11 février 1852, encore qu'il apparaisse à Leurs
« Seigneuries que leurs principales dispositions sont
« bien aménagées pour l'administration de la justice
« à Jersey, toutefois, comme il existe de sérieux doutes
« sur le point de savoir si l'établissement de telles
« mesures par la Prérogative Royale sans l'assenti-
« ment des Etats peut se concilier avec les droits cons-
« titutionnels de l'île de Jersey, Leurs Seigneuries se
« sont mises d'accord pour rendre compte à Votre
« Majesté de leur opinion qu'il serait peut-être oppor-
« tun pour Votre Majesté de révoquer lesdits Ordres. »

La deuxième partie du texte constate que les Actes des Etats opèrent à peu près les mêmes réformes que les Ordres en Conseil et conclut à leur approbation.

Malgré les formules dubitatives employées par le Conseil Privé, les Etats de Jersey virent dans la révocation des Trois Ordres une véritable victoire sur le terrain des principes. Pour eux, la question ne faisait plus de doute. Le Conseil venait de combler heureusement la lacune du Code en avouant son impuissance à légiférer pour Jersey de façon souveraine et indépendante. Et cependant, il faut l'avouer, la question constitutionnelle n'était pas tranchée. Puisque l'île faisait preuve de bonne volonté, le Conseil lui laissait le soin de se reformer elle-même. Ainsi, il n'avait pas à s'occuper de problèmes purement intérieurs ni à examiner la question éminemment délicate des rapports de la Couronne et des Etats. L'Ordre de 1853 n'était peut-être qu'un recul ; il fut regardé généralement comme une défaite, et c'est là son principal intérêt.

En tous cas, pour la première fois, les droits du Souverain étaient mis en cause. L'Ordre de 1853 créait un précédent que les Etats n'allaient pas manquer d'invoquer en leur faveur quand survint la seconde affaire, celle du Collège Victoria.

2° *L'affaire du Collège Victoria.* — Le 11 janvier 1853, un Ordre du Conseil établissait des règlements pour l'administration du Collège Victoria. Un Comité était constitué avec, comme président, le gouverneur ou, à son défaut, le bailli. D'après l'article 13, l'Assemblée des gouverneur, bailli et jurés, qui avait certaines attributions financières, devait fournir sur les fonds placés sous son administration les sommes nécessaires au collège. L'enregistrement de l'Ordre fut suspendu par les Etats : il consacrait, en effet, pensaient-ils, un dangereux empiétement du militaire sur le civil, en privant le bailli du droit de présider les séances. Cette fois encore, le Conseil fit bon accueil à leurs observations. Le 8 mars 1854, l'Ordre fut rappelé. Quelques années plus tard, les Etats présentèrent un nouveau règlement pour l'administration du collège, règlement qui fut validé le 31 juillet 1858. Mais, tout en lui conférant la sanction royale, le Conseil lui apporta certaines modifications. Les changements avaient essentiellement pour but de donner à la Couronne un pouvoir de contrôle :

1° les officiers de la Couronne auraient toujours le droit d'être présents aux réunions du Comité ;

2° les professeurs et maîtres auraient le droit d'appeler devant Sa Majesté en Conseil des décisions du Conseil d'administration du Collège.

Le règlement, ainsi remanié, ne fut pas enregistré à Jersey. Les Etats estimèrent en effet que le Conseil ne pouvait régler à son gré une question qui mettait en jeu les finances de l'île, puisque c'était à l'impôt qu'on faisait appel pour subvenir aux frais d'administration du collège. Le Conseil céda, mais invita les Etats à légiférer à nouveau en s'inspirant des amendements qu'il avait ébauchés. Ainsi firent les Etats par Acte du 2 août 1860, finalement validé le 26 octobre de la même année. Mais ils avaient tout de même obtenu gain de cause, car le bailli était maintenu dans la présidence et le droit des maîtres d'appeler au Conseil n'avait pas été retenu.

3° *L'affaire du Contrôle de la Reine.* — A peu près au même moment, survenait, à Guernesey, la fameuse affaire du Contrôle de la Reine. Le Contrôleur était, nous l'avons vu, un des deux officiers de la Couronne. Son office existait à Guernesey depuis fort longtemps et semblait faire partie de la constitution de l'île. En 1851, l'office était vacant. Le Home Secretary s'avisa alors qu'il faisait double emploi avec celui de Procureur et que le même magistrat pourrait fort bien remplir les deux fonctions. Un arrangement fut alors conclu avec le Procureur qui recevait de ce fait une forte indemnité. Les Etats avaient été soigneusement tenus à l'écart des négociations. Quand ils en connurent l'issue, ils protestèrent vivement : un tel procédé, disaient-ils, était contraire à toutes les traditions. Lors de la Grande Réforme Constitutionnelle de 1844, ils avaient été appelés à donner leur avis. Ils ne pouvaient donc supporter qu'on supprimât à leur insu un office

dont l'utilité jusqu'à ce jour avait été incontestée. Le Conseil Privé s'inclina ; l'arrangement de 1851 fut déclaré inconstitutionnel et l'office de Contrôleur fut solennellement rétabli.

4° *L'affaire des Jurés de Jersey.* — Quelques années plus tard, nouvelle émotion dans les îles. Le bruit courait que les Cours Royales allaient être réformées, peut-être supprimées. Dès 1859, des Commissaires Royaux avaient réclamé le remplacement des 12 jurés par 3 juges payés. En 1864, à Jersey, une circonstance particulière allait rendre la réforme imminente : deux jurés désiraient donner leur démission ; leur grand âge et leurs infirmités les rendaient, disaient-ils, totalement inaptes à remplir leurs fonctions. Mais ils étaient en principe nommés à vie et leur inamovibilité était en quelque sorte constitutionnelle. Aussi les Etats de Jersey demandèrent-ils à Sa Majesté en Conseil d'accepter la démission des deux jurés et d'autoriser de nouvelles élections. Mais, à cette époque, un vent de révolte soufflait sur Jersey. Certains agitateurs, parmi lesquels l'auteur d'une « Constitution jersiaise », nettement hostile à l'autonomie de l'île, s'étaient donné pour mission de tout bouleverser dans les institutions afin de faciliter l'intervention du Parlement de Westminster. Ils adressèrent au Conseil Privé une pétition où ils priaient Sa Majesté d'ordonner que toute élection de jurés fût suspendue jusqu'à ce que la réforme de la Cour Royale ait été effectuée. Un instant, le Conseil Privé sembla leur donner raison, puis il se ravisa. La question était grave en effet et ne pouvait être tranchée à la légère. En réalité, le Conseil Privé, pour

manifestar son désir de réforme, avait le choix entre deux partis :

refuser la démission des deux jurés ;

l'accepter, mais en décidant qu'ils ne seraient pas remplacés.

Les Etats protestaient énergiquement contre l'une ou l'autre de ces solutions. Si la démission était refusée, la Cour restait théoriquement au complet, mais, en fait, deux jurés n'y siègeraient jamais. Si les deux jurés déclarés démissionnaires ne pouvaient être remplacés, la Cour se trouvait légalement amputée de deux de ses membres, ce qui était une violation plus directe encore des Constitutions de Jean qui fixait à 12 le nombre des jurés. D'ailleurs, les Etats, enhardis par leur succès de 1853, prétendaient que l'intervention de la Couronne en pareille matière n'était qu'une simple formalité. Le cas où un siège de juré se trouverait vacant était en effet prévu par les chartes « Scilicet « post mortem unius eorum, alter fide dignus, vel alio « casu legitimo, debet substitui ». Le Roi ne pouvait donc, ni refuser la démission de jurés, pourvu qu'elle ait une juste cause, ni défendre qu'on procédât à de nouvelles élections. A deux reprises, en 1733 et 1813, le cas s'était posé et le Conseil s'était conformé à la loi. Il serait assez anormal qu'il profitât du trouble qui régnait dans l'île pour inaugurer une politique dénuée de tout fondement légal !

Le Conseil Privé était embarrassé. Peut-être se rendait-il lié par les précédents, peut-être craignait-il de créer à Jersey un nouvel élément de désordre, toujours est-il que l'Ordre qui vint clore l'ère des discussions

ne brille certes pas par la fermeté de la décision. Voici quels en sont les termes :

« Bien que la Commission soit fortement d'avis
« qu'un changement complet dans la constitution de
« la Cour Royale est absolument nécessaire pour le
« bien de l'île, cependant, comme ni le refus par Votre
« Majesté usant d'un droit incontesté d'accepter la
« démission des jurés, ni la suspension de l'élection
« de nouveaux jurés pour remplacer les démission-
« naires, n'auraient pour effet d'améliorer la constitu-
« tion actuelle de l'île, et, comme Votre Majesté désire
« certainement que, jusqu'à ce que la Cour ait été
« réformée par voie législative, rien ne soit fait qui
« soit de nature à la rendre plus inapte à remplir son
« rôle qu'elle n'est maintenant, la Commission con-
« seille humblement à Votre Majesté d'accepter la
« démission des jurés et d'autoriser de nouvelles élec-
« tions. »

Ainsi les Lords refusaient de prendre l'affaire en main et temporisaient, si bien que la réforme de la Cour Royale n'a jamais été réalisée que sur le papier. Et, pendant ce temps, les Etats de Jersey se félicitaient à nouveau du succès remporté. En vérité, le temps travaillait pour eux : à mesure que les années s'écoulaient, il devenait de plus en plus difficile pour le Conseil de ressaisir son autorité perdue. Cependant l'avenir lui réservait encore une belle occasion de le faire. En 1891, en effet, une nouvelle affaire allait opposer une fois de plus les conceptions de la Couronne et des Etats.

5° *Affaire du Jersey Prison Board*. — Il s'agit du Prison Board Case, procès sensationnel qui motiva la rédaction d'un long Memorandum qui devait servir de base de discussion au Conseil Privé et où l'histoire constitutionnelle de l'île se trouve exposée depuis les origines jusqu'en 1891. L'importance pécuniaire des intérêts en jeu avait en effet donné à l'affaire d'énormes proportions. Pour le comprendre, il faut remonter assez haut dans le passé, car l'aménagement d'une prison à Jersey a toujours été l'occasion de laborieuses négociations.

Jusqu'à la fin du xvii^e siècle, la prison de Jersey, sise au château de Mont-Orgueil, était soumise au contrôle du gouverneur qui nommait le geôlier et prélevait sur les revenus de la Couronne dans l'île les sommes nécessaires à l'entretien des prisonniers et aux réparations. En 1679, une pétition adressée au Roi par les habitants de l'île le priait d'autoriser les Etats à lever un impôt dont le produit servirait à construire une prison publique. Cette autorisation fut accordée par Ordre du Conseil de décembre 1679. Il était bien spécifié d'ailleurs que les sommes ainsi recueillies ne couvriraient que les frais de construction de la prison, car les réparations et le salaire du geôlier, ainsi d'ailleurs que l'entretien des prisonniers, restaient à la charge de la Couronne, comme faisant partie des frais généraux d'administration qui lui incombait. Cet état de choses ne fut pas sensiblement modifié jusqu'en 1838. A cette date, une réforme était devenue nécessaire, mais elle était retardée faute d'un accord financier entre le gouverneur, représentant la Couronne et les Etats. Un Lord du Conseil Privé, Sir John Russell,

dont le nom est associé à la plupart des réformes administratives réalisées en Angleterre au ^{xix}^e siècle, envoya un délégué pour étudier sur place les mesures à prendre. L'inspecteur rédigea un rapport dans lequel il démontrait la nécessité où l'on se trouvait de faire participer désormais les Etats aux frais de réparations de l'immeuble et d'entretien des prisonniers. C'étaient là, après tout, des dépenses d'intérêt général: il était injuste que la Couronne les supportât seule. Les dépenses annuelles étant évaluées à 600 livres, les revenus de la Couronne continueraient à fournir une contribution fixée au chiffre de 300 livres. Quant aux Etats, ils verseraient aussi une somme annuelle de 300 livres et une somme globale de 2.000 livres destinée à la construction d'une maison de correction. De telles sommes étaient prélevées sur le produit de l'impôt établi par Charles II sur les vins et liqueurs importés dans l'île. Cette affectation n'était pas illégale, car l'ordre en Conseil autorisait l'application d'une portion du produit de l'impôt à des usages publics. De plus, l'inspecteur suggérait l'établissement d'un Gaol Board (Bureau de la Prison) comprenant cinq personnes parmi lesquelles les gouverneur, bailli et vicomte. Ces propositions adoptées par Sir John Russell furent transmises par lui aux Etats ; mais la nécessité d'accorder les points de vue divergents donna lieu à une correspondance volumineuse. Les Etats voulaient, en effet, qu'au cas où la somme de 600 livres serait insuffisante pour boucler le budget annuel, toute dépense supérieure à ce chiffre soit partagée entre la Couronne et les Etats. Ils désiraient aussi que le nombre de leurs délégués au Gaol Board fût augmenté. Sir Russell céda sur le dernier

point : le Comité devait finalement se composer de 6 membres, 3 représentant la Couronne, le lieutenant-gouverneur, le vicomte, et un receveur des revenus de Sa Majesté à désigner par elle, et 3 représentant les Etats, parmi lesquels le bailli serait membre de droit. Sur le premier point, Sir John Russell demeura inflexible. Il pesa même, semble-t-il, sur la décision des Etats en les menaçant de suspendre l'autorisation de lever l'impôt, s'ils n'acceptaient pas sa proposition primitive. Finalement, les Etats mirent à la disposition du Prison Board une somme de 2.000 livres pour la construction de la maison de correction et une somme de 300 livres prélevée sur le produit de l'impôt sur les vins et liqueurs. Rien n'était décidé au sujet de la présidence du Prison Board. Il est vrai que, d'après l'ordonnance de 1618, elle appartenait de droit au bailli et, en 1860, une Commission, chargée de faire une enquête sur la législation de l'île de Jersey, reconnut que le Président du Prison Board était bien le bailli. L'Ordre du Conseil de 1837 avait donc le caractère d'une transaction entre les Etats et la Couronne, transaction dont les éléments essentiels étaient les suivants :

1° La direction de la prison était retirée au bailli et donnée au Prison Board, composé de 6 membres, 3 représentant la Couronne et 3 les Etats. Le bailli était de droit le représentant des Etats.

2° Les dépenses de la prison, évaluées annuellement à 600 livres, étaient partageables entre la Couronne et les Etats ; ces derniers seraient, en outre, éventuellement appelés à combler le déficit burgétaire.

Le Comité fonctionna normalement sous la présidence du bailli, pendant près de 50 ans. Mais, à la fin,

des difficultés surgirent. Quant le bailli était absent, le lieutenant-bailli qui le remplaçait réclamait la présidence. Le gouverneur ne la lui laissait que de mauvaise grâce ; en guise de protestation, il s'abstint même, pendant quelque temps, de venir aux séances et ainsi, par son absence, tout le Comité se trouvait désorganisé. Le Conseil Privé, saisi de l'affaire, donna raison au Gouverneur. L'Ordre en Conseil du 23 juin 1891, qui allait soulever tant de commentaires, réorganisait le Bureau de la Prison sur des bases nouvelles. Voici le texte de cet Ordre, dit Amending Order : « Etant donné que, « dans l'Ordre en Conseil du 11 décembre 1837, constituant un Bureau de la Prison dans l'île de Jersey, « aucune disposition n'a été prise au sujet de la « présidence dudit Bureau, et il semble utile de décider à qui elle appartient maintenant, en conséquence, il plaît à Sa Majesté sur l'avis de son « Conseil Privé, d'ordonner ce qui suit : toutes les « fois que le lieutenant-gouverneur de Jersey sera présent à une réunion du Bureau de la Prison, il en « aura la présidence. En l'absence du lieutenant-gouverneur, c'est le bailli, s'il est présent, qui présidera... De plus, à chaque séance du Prison Board, « le président aura voix prépondérante (second or casting vote) ».

Les Etats protestèrent contre la promulgation de cet Ordre, pour plusieurs raisons que l'on peut ainsi résumer :

1° l'Ordre de 1891 privait le bailli de la présidence, qui lui revenait cependant de droit, d'après l'Ordre de 1618, consacrant la supériorité du pouvoir civil sur le pouvoir militaire.

2° il violait les termes du contrat de 1837. En effet, par l'octroi au gouverneur d'un « casting vote », il donnait aux représentants de la Couronne une majorité que Sir John Russell n'avait pu obtenir en 1837. Tous les arrangements financiers se trouvaient désormais placés sous le contrôle du gouverneur. Si le Comité décidait, par exemple, d'augmenter les dépenses de la prison, les Etats devraient s'incliner et augmenter leur part contributoire. S'il avaient pu prévoir cela en 1837, jamais ils n'auraient consenti à prendre de pareils engagements.

Le Conseil Privé, saisi à nouveau de l'affaire, fut surtout sensible à ce second argument. La question, en effet, pouvait être envisagée de deux façons : on pouvait nier le droit de la Couronne de légiférer pour Jersey sans l'assentiment des Etats, ou bien, en invoquant les termes de l'Ordre de 1837, on pouvait montrer que cet Ordre étant un véritable contrat, le consentement des deux parties était nécessaire pour qu'il soit modifié. Lord Haldane, qui soutenait devant le Conseil les droits des Etats, s'attacha surtout à développer ce point de vue. Le Conseil était d'ailleurs d'accord avec lui pour écarter les discussions de principe. Il était en effet plus facile de raisonner sur un terrain solide et tout préparé que de tenter d'explorer un domaine demeuré jusque-là totalement inconnu. Aussi, satisfaction fut donnée aux Etats de Jersey, sans que la question constitutionnelle ait été tranchée. Le 27 juin 1894, les Lords, constatant que l'Amending Order modifiait l'économie de l'arrangement de 1837, sur la base duquel les Etats avaient conclu et passé les actes nécessaires pour lever leur contribution, se

mirent d'accord pour en décider la révocation. Ainsi se termina le fameux procès du Prison Board qui mit un point final à la longue série d'affaires qui avaient successivement retenu l'attention du Conseil Privé.

Il importe, à présent, de dégager la leçon des faits. De 1850 à 1895, le Conseil Privé s'est trouvé en face d'une mission délicate à remplir : instrument de l'autorité royale, il était en même temps chargé d'assigner des bornes à cette autorité. Aussi ses décisions étaient-elles impatiemment attendues. On espérait y trouver une formule claire et définitive prévenant pour l'avenir tout risque de conflit ; on espérait surtout, à Jersey, y voir consacrer en droit la souveraineté des Etats. Mais, chaque fois, le Conseil s'est montré prudent et circonspect. Il préfère le doute à l'affirmation trop catégorique. Aussi, ses décisions laissent-elles souvent une impression d'incertitude. Cependant, les Etats pouvaient, en toute bonne foi, les interpréter en leur faveur. Jamais, en effet, le Conseil n'avait refusé de rappeler un ordre jugé contraire aux privilèges des îles. Il se liait ainsi pour l'avenir et, tout en n'abordant pas le problème théorique, laissait planer un doute sur ses intentions. Mais, au fond, la question reste entière. La jurisprudence du Conseil Privé n'est pas assez ferme pour nous fournir, dans un sens ou dans un autre, un argument de poids. Peut-être serons-nous plus heureux du côté de l'histoire et du droit constitutionnel.

CHAPITRE III

La question théorique des pouvoirs législatifs du Conseil Privé

Comme il est facile de l'imaginer, la question de savoir si le Roi possède actuellement le pouvoir de légiférer pour les îles met en cause certains principes de Droit anglais. Aussi, deux remarques préliminaires nous semblent-elles de nature à situer le sujet dans son véritable cadre :

1° le droit du Roi à un pouvoir législatif indépendant n'est admissible que parce qu'il n'est pas incompatible avec la loi constitutionnelle anglaise. Le Parlement de Westminster n'est pas, en effet, l'unique source de législation. La Couronne anglaise, en vue de fortifier l'union entre les diverses parties de l'Empire, s'est vue, elle aussi, doter de certains pouvoirs législatifs vis-à-vis des possessions britanniques d'au delà des mers. Actuellement, ce droit, évidemment, ne saurait être exercé partout ; il existe, cependant, de façon effective en ce qui concerne les moins indépendantes des colonies britanniques. Reconnaître au Roi le pouvoir de légiférer pour les îles, ce ne serait donc pas lui conférer des droits spéciaux qu'il tiendrait en sa

qualité de descendant des Ducs de Normandie, ce qui nous l'avons vu, serait inadmissible. Ce serait tout simplement assimiler les îles à celles des possessions anglaises qui n'ont pas acquis aujourd'hui encore un degré parfait d'autonomie ;

2° si on cherche à assigner des bornes à l'autorité royale dans les îles, on s'aperçoit que l'on ne peut admettre les insulaires à bénéficier des libertés anglaises. Le régime parlementaire est, en effet, le fruit d'une lente conquête dont la Grande Charte, puis le Bill des Droits marquèrent les principales étapes. Mais les Anglais n'ont combattu que pour leurs libertés, à eux. Le petit peuple anglo-normand n'a jamais connu le régime parlementaire, jamais sans doute il ne le connaîtra. Il ne saurait donc invoquer toutes les limitations qu'apporte un tel régime à l'autorité royale.

C'est bien l'idée qu'indiquait Poingdestre, bailli jersiais du xvii^e siècle et ardent défenseur des droits du Roi : « Les insulaires sont les plus anciens sujets du Roi d'Angleterre, écrit-il, et ont cette avance par-dessus les sujets anglais qu'ils ont contribué à les faire ce qu'ils sont par la conquête de l'Angleterre, et, comme les insulaires sont les plus anciens sujets, aussi ont les Rois d'Angleterre une puissance plus absolue sur eux, qu'ils n'ont sur les autres sujets, soit anglais, écossais ou irlandais, où il y a des Parlements qui leur ôtent une partie de leur pouvoir législatif et limitent leur autorité en beaucoup de choses. Ce n'est point dans les îles où elle n'a d'autres bornes que leur bonne volonté » (1).

(1) Les lois et coutumes de l'île de Jersey par Jean POINGDESTRE, bailli de 1668 à 1676, p. 1.

Poingdestre parlait des sujets anglais, écossais et irlandais. Peut-être pourrait-on ajouter maintenant « les citoyens des *settlements britanniques* », c'est-à-dire des colonies où le fond de la population est formé d'émigrants anglais, car il est couramment admis que l'Anglais, quittant la mère-patrie, emporte avec lui ses libertés d'origine, dont la plus précieuse est certainement le droit au régime parlementaire. La Couronne ne pourrait donc légiférer pour ces colonies par ordre du Conseil ou autrement. Mais cet obstacle véritable que forme le Parlement à l'autorité royale n'existe pas dans les îles. En dehors des privilèges inscrits dans les chartes, elles seraient donc soumises à la volonté arbitraire du Roi.

Si les libertés anglaises ne limitent pas directement la prérogative royale, elles la limitent cependant d'une façon indirecte. Les îles sont, en effet, parties intégrantes de l'Empire. Le Roi ne peut donc rien faire qui aille contre la souveraineté du Parlement impérial. Pour prendre un exemple frappant, il ne saurait abandonner son droit de souveraineté sur les îles, pas plus que sur n'importe laquelle des possessions britanniques.

Nous en arrivons donc à cette double conclusion que le droit du Roi, s'il existe, n'est pas contraire à la loi constitutionnelle anglaise, mais que cette loi constitutionnelle elle-même ne peut fournir de solution à un problème qu'elle n'a pas visé. Nous sommes ainsi désormais plus à l'aise pour examiner successivement :

- 1° la question théorique des droits du Roi ;
- 2° l'étendue de ces droits.

SECTION I. — QUESTION THÉORIQUE DES DROITS DU ROI
DE LÉGIFÉRER POUR LES ILES

Nous allons surtout nous occuper de Jersey, et cela pour plusieurs raisons. D'abord l'histoire constitutionnelle de Jersey est plus nette que celle de Guernesey. On peut y suivre plus facilement l'évolution des institutions. Aussi est-il intéressant de se demander si cette évolution n'a pas finalement abouti à doter le pays d'une Assemblée souveraine, ne reconnaissant au-dessus d'elle aucune autorité autre que celle du Parlement impérial. De plus, c'est en ce qui concerne Jersey que les opinions divergentes se sont le plus nettement affrontées. L'affaire du Prison Board a eu, en effet, un immense retentissement et a suscité maint commentaire. Si elle n'avait pas reçu une solution amiable, il est probable que les Lords, sur la demande des Etats de Jersey, auraient eu à discuter la question de savoir si, indépendamment de toute considération contractuelle, la Couronne avait le droit théorique de modifier la constitution du Prison Board sans le consentement ni l'avis des Etats de Jersey. Lord Haldane qui avait déjà pris une part active aux discussions du Conseil Privé, avait préparé l'offensive. Dans une intéressante brochure intitulée « Notes on proposed argument in support of the representation of the States of Jersey to the Queen's most excellent Majesty in Council », il s'efforçait d'apporter à la cause des Etats l'appui de sa logique précise et serrée et de ses vues d'historien. Son travail, qui ne devait jamais être discuté, n'est évidemment qu'une ébauche. Il contient

cependant d'ingénieux aperçus sur la question qui nous intéresse. Nous allons donc essayer de le résumer et, si besoin est, de le réfuter.

Lord Haldane divisait sa démonstration en deux parties :

1° il y a à Jersey une Assemblée représentative au sens constitutionnel du mot et, tout en changeant de caractère, elle s'est développée de façon parallèle au Parlement anglais ;

2° une fois le pouvoir législatif accordé à cette Assemblée, la Couronne ne peut légiférer sans son assentiment.

Les deux questions doivent être, semble-t-il, soigneusement distinguées. La première, en effet, ne concerne que Jersey ; elle doit être discutée sous un angle à la fois historique et constitutionnel. Au contraire, la seconde est d'un intérêt plus général et pourrait se poser pour n'importe laquelle des possessions britanniques ayant une Assemblée représentative analogue à l'Assemblée jersiaise. Aussi, pour aller du général au particulier, allons-nous, comme Lord Haldane, inverser l'ordre de la démonstration et traiter d'abord de la seconde question.

En admettant que Jersey possède une Assemblée représentative, l'existence de cette Assemblée fait-elle obstacle à l'exercice par la Couronne d'un pouvoir législatif indépendant ? On a prétendu que non ; par exemple, un certain Dryden, auteur d'un article paru à Jersey vers 1860, s'exprime à ce sujet de la façon suivante : même en admettant que les Etats de Jersey aient légalement le droit de passer des lois sur « n'importe quel sujet, il n'y a rien de plus contra-

« dictoire ni d'irrationnel dans la supposition qu'un
« pouvoir supérieur de législation appartient au Con-
« seil du Roi que dans le principe qu'un acte du
« Parlement anglais, corps tout à fait distinct de
« l'Assemblée jersiaise peut, en mentionnant l'île
« expressément ou de façon implicite, lier ses habi-
« tants légalement et l'emporter sur les autres lois et
« coutumes de l'île » (1). Nous pensons, au contraire,
qu'une telle supposition serait à la fois irrationnelle
et contradictoire. En effet, le pouvoir législatif de la
Couronne, quand elle peut l'exercer, n'est pas du
tout de même nature que le pouvoir législatif du Par-
lement. Le Parlement dispose sur des sujets d'intérêt
impérial ; au contraire, le Roi en Conseil n'a qu'un
pouvoir de législation strictement territorial, c'est-à-
dire limité à la colonie en question. Le pouvoir légis-
latif du Roi et celui de l'Assemblée locale s'exerceraient
donc sur le même domaine. Or cela, ce n'est pas pos-
sible. Dire, en effet, que les Etats de Jersey sont une
Assemblée souveraine, c'est dire que la monarchie à
Jersey est une monarchie limitée. Or, puisque le même
souverain règne à la fois sur la grande et sur la petite
île, la théorie de la monarchie limitée doit être la
même qu'en Grande-Bretagne. Or, comme l'écrit fort
bien Lord Haldane, il ne faut pas s'imaginer que la
notion de monarchie limitée implique l'existence d'un
monarque qui agirait de façon indépendante, si un
Parlement souverain ne venait sans cesse lui impos-
er ses vues. Bien au contraire, le principe qui domine

(1) A. E. DRYDEN, ESQ., *A concise view of the legislative powers of the Crown in the island of Jersey.*

dans la constitution anglaise, par exemple, est celui d'une collaboration permanente entre le Roi et les représentants du peuple. Cette collaboration est exprimée matériellement, pour ainsi dire, dans la forme d'un acte du Parlement « Be it enacted by the King's most « excellent Majesty, by and with the consent of the « Lords Spiritual and Temporal and of the Commons « in this present Parlement assembled ». Il en serait à Jersey exactement de même. Le Roi légiférerait « by « and with the consent of the States ». Aussi, il serait absurde de penser que la Couronne peut avoir un pouvoir législatif distinct de celui de la Couronne agissant sur l'avis et avec le consentement de l'Assemblée législative de Jersey. « Cela, dit Lord Haldane, « ne se concilierait pas avec la notion même de constitution, et il semble qu'il n'y ait que deux alternatives :

« soutenir qu'il n'y a pas de corps législatif dans « l'île ;

« soutenir que le pouvoir indépendant de la Couronne en Conseil est limité à des fonctions exécutives qui semblent d'ailleurs être plus importantes à Jersey qu'en Angleterre. Il est impossible qu'il y ait une autorité suprême à laquelle les Etats soient subordonnés autre que le Parlement impérial, et « cela est aussi vrai de Jersey que du Canada. »

Il semble donc que, rationnellement, faire des Etats de Jersey une assemblée législative analogue au Parlement anglais, c'est leur donner des pouvoirs exclusifs en matière de loi. Mais notre démonstration n'est pas complète. En admettant que la Couronne ait consenti jadis à se démunir au profit des Etats de Jersey

d'un de ses anciens attributs, peut-être peut-elle aujourd'hui manifester une volonté contraire en légiférant de nouveau pour l'île ? Nous pensons encore que ceci est impossible, et cette fois, non en vertu d'un raisonnement logique, mais en vertu d'un texte de droit positif. Lord Mansfield a décidé jadis dans un certain jugement *Campbell v Hall*, bien connu en Angleterre, que la concession par la Couronne du pouvoir de légiférer à une Assemblée quelconque, soit par charte ou usage non écrit, est absolument irrévocable (1). Le principe est d'une application générale en ce qui concerne les colonies anglaises, et nous pensons que le jugement a une portée assez large pour qu'il soit possible d'en étendre les termes aux Etats de Jersey. Après tout, il n'y aurait là que l'application de la fameuse maxime reçue en droit privé « Donner et retenir ne vaut ». Mais comme cette vérité a pris corps en droit public anglais, il en résulte que toute tentative de la part de la Couronne de passer outre à ce principe serait non seulement « inconstitutionnelle », c'est-à-dire contraire aux usages qui règlent les relations entre les différents pouvoirs, mais illégale, c'est-à-dire contraire à un texte de droit positif. C'est là la solution qu'admet Lord Haldane, solution extrêmement grave d'ailleurs, car il est conforme au droit anglais que les Cours ordinaires puissent être saisies de toute illégalité. La tentative dite « illégale » de la Couronne n'échapperait certainement pas à leur compétence. Lord Haldane, logique jusqu'au bout, ne recule pas devant cette dernière conséquence et il

(1) *State Trials* (1774), 20, 239. — *Cowper's Reports*, p. 204.

serait difficile de la critiquer juridiquement. Aussi, considérons-nous désormais le premier point comme acquis. S'il y a à Jersey une assemblée législative comparable au Parlement anglais, la Couronne ne saurait avoir en ce qui concerne l'île de pouvoirs indépendants de législation. Mais le doute subsiste sur le second point que nous allons maintenant examiner à la lumière de l'histoire et des principes constitutionnels.

Nous pourrions, semble-t-il, opposer la conception des Etats de Jersey et celle des juristes attachés aux droits de la Couronne. Cependant nous ne pensons pas que d'une telle comparaison puisse jaillir une solution. Car les arguments invoqués à l'appui des deux thèses sont exactement les mêmes. Chacune prétend avoir pour elle l'histoire et les textes. Aussi préférons-nous, en reprenant les différents éléments de solution, voir s'ils influent dans un sens ou dans l'autre. Nous allons donc dégager successivement les leçons de l'histoire, des textes et enfin de la pratique constitutionnelle. C'est là un ordre à la fois logique et chronologique. Les textes, en effet, ne sont intervenus qu'assez tard, en 1591, puis en 1771, date de la promulgation du Code jersiais. Enfin la pratique constitutionnelle est intéressante dans la mesure où elle fait application des principes posés au Code et sanctionnés par ordre du Conseil Privé.

1° *La Tradition.* Pour certains, la tradition est nettement favorable aux Etats de Jersey, car l'idée d'investir le souverain de l'intégralité des pouvoirs législatifs a toujours été contraire à la conception anglaise

de la monarchie. Il est exact de contester aux insulaires les droits que la Grande Charte a conférés au peuple anglais, mais la Grande Charte, si elle a défini et précisé, n'a en rien innové. Elle a seulement exprimé des limitations aux pouvoirs du Souverain qui existaient en réalité et depuis longtemps dans les faits. Aussi les raisons qui ont dépouillé la royauté anglaise de tout caractère arbitraire valent-elles aussi pour les îles. Ces raisons sont traditionnelles et suffisent à expliquer le caractère actuel de la constitution.

Cependant, la tradition qui présida à la formation des institutions est trop complexe pour qu'il soit possible d'en tirer une directive unique. C'est, en effet, par un hasard de l'histoire que deux Etats, la Normandie et l'Angleterre, se sont trouvés réunis dans les mêmes mains. Aussi, aux origines de la constitution peut-on distinguer assez clairement, semble-t-il, l'apport anglo-saxon et l'apport normand ; l'un était indigène, l'autre étranger, mais ce dernier a été assez rapidement assimilé.

Pour certains, la Constitution de l'Angleterre moderne dériverait directement du système de gouvernement anglo-saxon. On a vu longtemps dans la fameuse formule par laquelle étaient promulguées les lois « *Hoc est voluntas regis et principium ejus* » la preuve de l'existence d'un régime représentatif. Mais, actuellement, les auteurs ne sont pas d'accord sur le sens qu'il convient d'attacher aux institutions anglo-saxonnes. Le Witenagemot ou Conseil des Sages, dans lequel on a voulu voir une Assemblée représentative, avait-il vraiment ce caractère ? On a énuméré de façon précise tous les actes soumis au contrôle du witan,

mais de quelques exemples isolés, il semble difficile de déduire une théorie constitutionnelle de la monarchie de ce temps. Avec plus de raison peut-être, M. Bagehot reconnaît dans l'action du Souverain anglo-saxon « un absolutisme consultatif et qui s'essaie » (1). Si le Roi était fort, il dominait le witan ; sinon, le witan était maître dans l'Etat. L'autorité du Roi ne connaissait d'autres limites que celles de son habileté personnelle. Fort et heureux dans ses entreprises guerrières, il était chef incontesté, mais les revers militaires refaisaient de lui le « primus inter pares » qui ne devait ce titre qu'à sa qualité de représentant de la race.

D'autre part, il est certain que la conquête normande infusa un sang nouveau au vieux système de gouvernement anglo-saxon. Le caractère spécial de la période normande fut le développement d'un nouveau système administratif, prenant son origine et sa force dans le pouvoir royal. Aussi, de Guillaume à la Grande Charte, les Rois d'Angleterre furent pratiquement Souverains absolus. Rien ne permet de dire que les assemblées populaires, réunies par eux de temps en temps, infirmaient sérieusement leur autorité. En tout cas il n'existait rien qui ressemblât aux Etats de Normandie qui devaient jouer un si grand rôle quelques siècles plus tard.

Nous pensons donc que la tradition est à tout le moins assez incertaine et complexe pour qu'il soit difficile de faire remonter les libertés anglaises au delà de 1215, date à laquelle les exactions et la tyrannie de Jean soulevèrent contre lui ses barons révoltés. Jusque-

(1) Cité par ANSON, *op. cit.*, p. 15.

là, l'autorité royale n'aurait pas connu de limites légales. La tradition d'une monarchie limitée qui a prévalu en Angleterre depuis le ^{xiii}^e siècle, ne peut nous fournir aucun élément de solution en ce qui concerne les îles. Seule, l'histoire constitutionnelle de Jersey peut nous renseigner sur le point de savoir si, là aussi, le Roi s'est dessaisi de ses anciens droits. Il ne suffit pas, d'ailleurs, de montrer qu'en fait il n'en a pas usé. Ce serait là une preuve négative, insuffisante en vertu de la maxime « nullum tempus occurrit regi ». Ce qu'il faut prouver c'est, ou bien qu'une charte royale a consacré l'abandon par le Souverain de ses pouvoirs législatifs, ou bien qu'il a toujours existé à Jersey une Assemblée légiférant sans le consentement de la Couronne et de façon incompatible avec les droits royaux.

Pour Lord Haldane, cette preuve résulte de l'évolution même des institutions. Le développement de l'Assemblée législative de l'île est en tous points comparable à celui du Parlement anglais. Dans les deux cas, ce sont des chartes qui ont commencé par limiter les droits du Souverain. Ces chartes, sans doute, n'avaient pas le même objet en Angleterre et dans les îles. En Angleterre, elles étaient surtout relatives à la taxation et à la liberté individuelle, aux îles, à l'administration de la justice. Mais, au fond, l'inspiration était toujours la même. Ce qu'il fallait, c'était contenir l'autorité royale en de justes limites. Dans ce but, se sont développés peu à peu dans les deux pays des corps représentatifs, chargés à l'origine de défendre les libertés garanties par les chartes, et qui ont fini par acquérir le pouvoir de légiférer. On objectera que les Etats de Jersey ne sont qu'une émanation de la Cour Royale

et n'ont pas eu au début d'existence distincte. Mais le Parlement anglais, lui non plus, n'a pas acquis tous ses pouvoirs en un jour. L'évolution est demeurée quelque temps indécise. Ce n'est qu'en 1322, sous Edouard I^{er}, que l'intervention du Parlement a été reconnue nécessaire pour tout acte législatif, et pendant longtemps encore, on n'a pas distingué nettement les ordonnances royales, passées sans le consentement du Parlement, des statuts munis de ce consentement.

A Jersey, l'évolution a été plus lente encore. Les Etats n'entrent en scène qu'au xvi^e siècle, mais, d'après Lord Haldane, ce retard s'explique aisément. Il y avait, en effet, en Angleterre, entre le Roi et le Parlement, une certaine rivalité qui a conduit l'Assemblée à prendre conscience de ses droits et à les affirmer hautement. Cette rivalité avait d'ailleurs une origine purement financière. La Grande Charte, en mettant le peuple à l'abri d'une taxation arbitraire, ne laissait au Roi que la disposition de son revenu héréditaire, manifestement insuffisant pour couvrir tous les frais de l'administration. Aussi se trouvait-il obligé de convoquer régulièrement le Parlement pour obtenir de lui des votes de subsides. Le consentement du peuple était ainsi donné par l'intermédiaire de ses représentants, et la *Confirmatio Chartarum* de 1297 fit de cette intervention des Communes une nécessité légale. Le Parlement se trouvait ainsi armé d'un pouvoir permanent de contrôle sur les actes royaux. Mais à Jersey, il en allait différemment. Le Roi disposait de revenus suffisants pour rémunérer les services qu'il avait créés. Jusqu'au xvi^e siècle, on peut dire de façon générale qu'il a pu

se passer de l'impôt. Aussi n'observe-t-on pas, dans les relations du Roi et des Etats jersiais, ces tiraillements continuels qui firent la force du Parlement anglais.

D'autre part, et pour la même raison, l'évolution des institutions n'est pas achevée à Jersey comme en Angleterre. La différence peut s'exprimer ainsi : en Angleterre, un acte du Parlement porte en lui sa force légale. Le droit pour le Roi d'opposer son veto n'a pas été exercé depuis 1707, et l'on peut dire qu'à présent la sanction royale est devenue une simple formalité. Au contraire, il faut un ordre du Conseil pour transformer en loi permanente tout acte voté par les Etats jersiais. Le Conseil peut donc exercer sur la confection des lois un contrôle effectif. Mais, au fond, il y a sur ce point entre la constitution anglaise et celle des îles, une différence de degré et non de nature. Le droit de veto n'a jamais été abrogé légalement ; il est seulement tombé en désuétude, et, peut-être, un jour les Etats jersiais pourront-ils se prévaloir d'un usage analogue à celui qui en Angleterre a pris valeur de règle constitutionnelle.

Ainsi, pour Lord Haldane, l'histoire aurait développé de façon parallèle les institutions de la grande et de la petite île. Cette théorie est évidemment ingénieuse. Si le Conseil venait à être saisi de la question de savoir si le Roi peut encore légiférer pour Jersey, c'est elle sans nul doute qui servirait de base de discussion. Les représentants des Etats s'efforceraient de montrer qu'à Jersey comme en Angleterre, l'évolution devait fatalement conduire à une représentation populaire élargie. Nous pensons cependant qu'un tel rapprochement entre les institutions de pays différents

serait un peu artificiel. Comment comparer par exemple la Grande Charte de 1215 et les Constitutions de Jean ou les chartes qui suivirent ? L'une a pour but de protéger le peuple anglais contre l'autorité arbitraire du Roi, les autres ne touchent pas à la Prérogative Royale, mais s'occupent avant tout d'assurer aux insulaires un privilège de juridiction et plus tard certains privilèges d'ordre commercial. De même, la Grande Charte, si elle ne créait pas de Parlement à proprement parler, prévoyait au moins un embryon de représentation. Le peuple, en effet, se voyait reconnaître le droit d'élire 25 barons du royaume, chargés de veiller au respect de la charte et d'en assurer l'exécution au besoin par les armes. On chercherait vainement dans les chartes accordées aux îles une clause semblable.

Lord Haldane s'appuie également sur le fait qu'en Angleterre même, l'évolution a été longtemps indéfinie. Le consentement de la communauté du Royaume a de bonne heure été reconnu nécessaire en matière de taxation et de législation ; et, cependant, le Roi n'en a pas conservé pendant des siècles des pouvoirs législatifs indépendants, déguisés sous le nom d'ordonnances ou de proclamations. C'est parfaitement exact. Les actes qui concédaient au Parlement de nouveaux droits ne restreignaient pas parallèlement les prérogatives royales et cet illogisme latent fut à l'origine des luttes qui mirent longtemps aux prises la Couronne et le Parlement. Il ne faut pas oublier, cependant, que les Souverains ont compris assez tôt qu'ils ne pouvaient se passer ouvertement du Parlement. Les Tudor, eux-mêmes, tout en cherchant à jouer le rôle de souverains absolus, ne s'en montraient pas moins respectueux des formes

constitutionnelles. C'est au Parlement lui-même qu'en 1539, Henri VIII demanda d'accorder à ses proclamations la force de loi ; c'est donc qu'il considérait au fond son autorité comme solidement établie. Jamais, en ce qui concerne Jersey, le Roi n'a jugé bon d'adopter vis-à-vis des Etats une politique aussi prudente. Sans doute, il n'a que rarement fait montre d'une autorité arbitraire. La plupart du temps, il s'est conformé aux vues des Etats. On peut cependant citer des exemples où il a exercé un pouvoir législatif indépendant. Nous ne ferons que mentionner l'Ordre de 1635, pourtant fort important, car il créait de nouvelles offenses punissables par l'emprisonnement et contenait des dispositions relatives au droit privé, notamment à la garde des orphelins. Mais il émanait d'une autorité inconstitutionnelle, la Star Chamber, qui, pendant un moment, était devenue un véritable instrument de tyrannie politique entre les mains de Charles I^{er}. Mais à partir de la Restauration, les Rois anglais ont plusieurs fois légiféré pour Jersey, en usant de moyens légaux. L'Ordre en Conseil du 19 mai 1671, par exemple, était un véritable code de procédure. Les Etats y relevèrent plusieurs articles qui leur parurent en contradiction avec les privilèges des îles, et voulurent s'opposer à leur application, mais leurs protestations furent vaines. Seul l'article 10, qui créait des amendes en cas de défaut de comparaître en justice, fut rappelé quelques années plus tard. En 1767, un Ordre du Conseil établissait à Jersey un bureau de douane anglais, en dépit de la résistance acharnée des Etats. Il semble donc que si, dans la majorité des cas, le Roi a légiféré du consentement de la communauté jer-

siaise, ce ne soit pas là cependant la règle générale. On ne peut donc dire que l'histoire appuie de façon décisive les prétentions actuelles des Etats.

En résumé, l'argument tiré par Lord Haldane du parallélisme des institutions anglaises et insulaires, nous semble assez peu probant. Ces institutions ont, en effet, évolué dans chacun des deux pays de façon spécifique, et leur évolution présente un trait commun : elle s'est lentement accomplie. Mais on ne peut conclure de là qu'elle est aussi avancée à Jersey qu'en Angleterre. En Angleterre, en effet, le terme en est connu : c'est l'acquisition par le Parlement d'une souveraineté incontestée, mais il est encore à rechercher en ce qui concerne Jersey, car il ne peut clairement se déduire des relations entre le Souverain et les Etats. Aussi semble-t-il assez vain de demander à l'histoire une solution que l'examen de la situation présente est peut-être parfaitement capable de fournir.

2° *Les Textes.* — Pour beaucoup, en effet, il est inutile de remonter au delà de 1771. La Constitution de Jersey a été définitivement fixée à cette date. Il suffit donc d'en dégager les principes et d'en faire application à la question particulière des pouvoirs respectifs du Conseil Privé et des Etats. Seulement les éléments de droit public sont disséminés un peu partout dans le Code et l'Ordre en Conseil qui le précède. Aussi ne paraît-il pas inutile de les grouper autour de deux idées principales :

- 1) les Etats sont l'Assemblée législative de l'île ;
- 2) les Ordres en Conseil doivent être enregistrés dans l'île pour acquérir force de loi.

1^o Comme nous le savons, le Code de 1771 n'est pas le premier document officiel qui fasse mention des Etats jersiais. Déjà, en 1591, des Ordonnances rédigées par les Commissaires Royaux avaient partagé le pouvoir de faire des règlements entre la Cour Royale et les Etats. Mais, il importe de le remarquer, ces Ordonnances ne définissaient pas les droits des Etats en les opposant à ceux de la Couronne ; elles restreignaient seulement les pouvoirs de la Cour Royale en déclarant que celle-ci devrait désormais consulter les représentants des Etats en toute matière importante. Il n'y a, dans ces Ordonnances, ni abandon par le Souverain de ses droits, ni extension des pouvoirs législatifs des autorités locales. Il leur était toujours défendu, comme par le passé, de toucher au « suprême gouvernement de l'île ». Aussi peut-on conclure que les Etats avaient seulement qualité pour passer des règlements municipaux analogues à ceux que passait jadis la Cour Royale.

A partir de la promulgation du Code, les Etats seuls ont été nantis du pouvoir de faire les lois. Ceci résulte de l'Ordre en Conseil du 28 mars 1771 qui sanctionne les dispositions contenues au Code. Nous en citons ici un long passage car il est regardé à Jersey comme absolument fondamental :

« Il plaît à Sa Majesté sur l'avis de son Conseil Privé
« d'approuver et de ratifier ledit Code de lois, et d'or-
« donner qu'il soit enregistré dans l'île, de même que
« cet Ordre, et observé en conséquence. Et Sa Majesté
« déclare que toutes les autres lois écrites ou politi-
« ques qui, jusqu'ici, ont été faites dans ladite île, et
« qui ne sont pas comprises dans le Code et n'ont pas
« reçu la sanction royale, n'auront plus à l'avenir

« force légale. Et Sa Majesté ordonne que toutes les
« lois et ordonnances quelles qu'elles soient, faites
« provisoirement ou en vue de recevoir ensuite la
« sanction de Sa Majesté en Conseil, ne seront faites
« que par l'Assemblée plénière des Etats de ladite île ;
« et, en ce qui concerne les lois et ordonnances provi-
« soires qu'ils pourront passer, aucune ne sera appli-
« cable pendant plus de trois ans. Mais s'il est repré-
« senté à Sa Majesté que de telles lois ou ordonnances
« sont jugées utiles, et qu'il est opportun d'en prolon-
« ger l'application, ces lois, après avoir obtenu la
« sanction royale, et non avant, seront insérées au
« Code et feront partie des Lois Politiques de ladite
« île... »

L'Ordre du 28 mars 1771 a été diversement interprété. Certains y voient une reconnaissance implicite de la souveraineté des Etats. Rien ne vient mettre obstacle à l'exercice de leur autorité. Ils peuvent désormais disposer législativement sur des sujets de tout ordre. Sa Majesté en Conseil s'est seulement réservé le droit d'opposer son veto contre toute loi destinée à devenir permanente, ce qui est un souvenir du temps où elle légiférait souverainement pour Jersey. Car il n'en est plus de même aujourd'hui. En promulguant le Code, Sa Majesté a jugé bon de renoncer à ses droits. On ne peut que se féliciter de cette décision qui écarte pour l'avenir tout risque de désaccord entre le Conseil et les Etats.

Est-il possible juridiquement d'adhérer à ces conclusions ? On peut en douter car, après tout, les termes de l'Ordre en Conseil ne sont pas parfaitement nets. Il est surtout question de « Lois Politiques », et, par ce

terme, il faut évidemment entendre les règlements administratifs ou de procédure. Aussi, a-t-on pu se demander si ce n'était pas à la suite d'un accord tacite avec le Conseil Privé que les Etats s'étaient ultérieurement arrogé le droit de trancher des questions relatives à la liberté ou la propriété. D'ailleurs, il faut bien remarquer qu'au moment de la promulgation du Code, aucune controverse ne s'était élevée quant à la Prérogative Royale. Il s'agissait avant tout de résoudre une question d'intérêt local, de mettre fin à une confusion des pouvoirs dont souffrait la bonne administration de l'île. Si l'Ordre en Conseil avait eu pour but de restreindre les droits du Roi, cela aurait été dit de façon expresse. Au contraire, le Code contient une clause finale souvent appelée « *saving clause* » d'après laquelle « il n'est point entendu déroger aux privilèges, droits, immunités, franchises ou libertés de l'île, ni infirmer les ordres ou lois établis par autorité royale et non rappelés, quoique de tels privilèges, droits, immunités, franchises, libertés ou lois ne soient point insérés ni rappelés dans ce recueil ».

Réserve faite des innovations mentionnées dans l'Ordre du Conseil, c'est donc le *statu quo* qui était consacré. Il faut donc, en conséquence, interpréter les réformes restrictivement, et, vu l'absence de textes, il est difficile de décider que la Couronne entendait implicitement se dessaisir de ses pouvoirs législatifs ;

2° Mais le Code contient un article qui nous intéresse plus directement encore. C'est celui qui est relatif à l'enregistrement des ordres du Conseil. Cet article reproduit une ancienne Ordonnance de mai 1679 primitivement abrogée et remplacée par une autre du

mois de décembre de la même année. Comme les deux Ordonnances diffèrent sensiblement, nous allons essayer d'en faciliter matériellement la comparaison.

Ordre de mai

« (Il est décidé) qu'à
 « l'avenir tous ordres,
 « warrants ou lettres de
 « quelque nature qu'ils
 « soient, qui seront en-
 « voyés dans l'île, soit
 « par Sa Majesté ou par le
 « Conseil, ou par n'im-
 « porte lequel des officiers
 « ou ministres de Sa Ma-
 « jesté, ne seront exécutés
 « dans l'île par qui que
 « ce soit qu'après avoir
 « été présentés à la Cour
 « Royale de Sa Majesté,
 « afin d'être enregistrés
 « et publiés — et au cas
 « où un des dits ordres,
 « warrants ou lettres vio-
 « lerait les anciennes lois,
 « chartes ou privilèges
 « des requérants à eux
 « confirmés, il plaît à Sa
 « Majesté d'ordonner que
 « ladite Cour Royale au-
 « ra la permission d'en
 « suspendre l'enregistre-

Ordre de décembre

« (Il est décidé) que
 « tous les ordres, war-
 « rants ou lettres relatifs
 « à la justice publique de
 « l'île, envoyés par Vo-
 « tre Majesté ou par ce
 « Conseil seront enregis-
 « trés par la Cour Roya-
 « le de l'île avant d'être
 « exécutés et qu'en con-
 « séquence, chaque ordre,
 « warrant ou lettre con-
 « tiendra une clause d'a-
 « près laquelle l'enregis-
 « trement est requis.
 « Néanmoins, en ce qui
 « concerne les autres war-
 « rants, lettres ou ordres
 « que Sa Majesté ou ce
 « Comité enverront et ju-
 « geront bon de faire exé-
 « cuter sans enregistre-
 « ment, aucun enregistre-
 « ment n'en sera fait sans
 « qu'une directive spé-
 « ciale ait été donnée à
 « ce sujet ».

« ment, la publication et
« la mise à exécution jus-
« qu'à ce que sur leur re-
« présentation, le bon
« plaisir de Sa Majesté se
« soit à nouveau fait con-
« naître ».

Comme on le voit, l'Ordre de mai était beaucoup plus favorable aux Etats que l'Ordre de décembre. Par l'Ordre de décembre, l'enregistrement était ordonné de façon péremptoire ; par l'Ordre de mai, il pouvait être différé, et la Cour Royale avait à ce sujet un certain pouvoir d'appréciation. Mais alors, une question se pose : l'Ordre de mai avait été tacitement abrogé par celui de décembre. Comment se trouve-t-il dès lors inséré au Code de 1771, sans que l'Ordre de décembre incompatible avec certaines de ses dispositions, ait été à son tour abrogé ? Pour certains, l'insertion au Code de l'Ordre de mai 1679 serait le résultat d'une erreur. C'est ainsi que lorsque la question du droit pour la Cour Royale de suspendre l'enregistrement fut examinée, en 1802, par le Conseil Privé, les Lords ordonnèrent l'enregistrement de certaines lettres patentes de Sa Majesté, en déclarant « qu'ils avaient mûrement considéré l'Ordre en
« Conseil du 21 mai 1679 et également un Ordre sub-
« séquent du 17 décembre 1679 par lequel l'Ordre
« sus-mentionné du 21 mai 1679 avait été abrogé ». De même, il est certain que tous les ordres du Conseil Privé ne sont pas soumis à la nécessité de l'enregistrement comme paraît l'indiquer l'Ordre de mai. Le Conseil Privé en décida ainsi notamment en 1890 à

propos du procès de Marie Daniel, de nationalité française, qui avait été accusée d'un crime très grave commis dans les îles. Le Home Office désirait la remise de la prisonnière aux autorités françaises et pria le gouverneur de transmettre cet ordre au bailli. La question était celle de savoir si un ordre envoyé sous le Signe Manuel pour relâcher la prisonnière devait être enregistré avant d'être exécuté. Le Conseil décida que l'enregistrement n'était pas nécessaire, car ce n'était pas un acte de la Prérogative de telle nature qu'il pût être visé par les dispositions du Code ordonnant l'enregistrement de toutes lettres et warrants. La distinction établie par l'Ordre de décembre semble donc ici reparaitre.

Cependant, il est certain que les Etats ont pour eux la lettre du Code. Aussi, c'est de l'Ordre de mai, tel qu'il se trouve inséré au Code, que nous allons dégager les principes relatifs à l'enregistrement des ordres du Conseil. La conception des Etats est la suivante : ils regardent les dispositions contenues dans l'Ordre de mai comme la confirmation de leur ancien privilège qui était d'enregistrer les ordres du Conseil avant de les exécuter, et ils prétendent que l'enregistrement est le moyen grâce auquel ils donnent leur assentiment à un acte de législation royale. L'enregistrement n'est donc pas une simple formalité, mais l'expression même du droit de l'île à voir son autonomie respectée par le Souverain lui-même. Cette conception des Etats soulève, cependant, malgré tout, deux objections :

1° ce n'était pas aux Etats, mais à la Cour Royale que l'Ordre de mai donnait le pouvoir de suspendre l'enregistrement ;

2° si, après une première représentation émanée de la Cour Royale, le Conseil Privé maintient ses vues antérieures, il est évident que d'après les termes mêmes du Code, la volonté de Sa Majesté doit prévaloir, de sorte que ni les Etats ni la Cour n'ont alors le moyen de s'opposer à l'enregistrement d'un ordre réitéré.

Jamais, évidemment, ces objections n'ont été posées aussi directement aux Etats. Aussi n'ont-ils pas eu à y répondre. Mais il semble, d'après les discussions soulevées au Conseil Privé par l'affaire du Prison Board, qu'elles ne les auraient pas extrêmement embarrassés. D'abord, si tous les ordres du Conseil Privé envoyés à la Cour Royale à fins d'enregistrement sont régulièrement présentés aux Etats, c'est que les deux corps ne sont nullement distincts. En effet, comme nous l'avons vu, les jurés qui composent la Cour Royale sont en même temps membres des Etats. D'autre part, le Conseil Privé, en niant la nécessité pour la Cour Royale de soumettre tout enregistrement des ordres du Conseil à l'approbation des Etats, se contredirait lui-même. Car l'Ordre du 28 mars 1771 a formellement déclaré que les Etats seuls auraient dans l'île le pouvoir de faire les lois. Comment, dès lors, ne les ferait-on pas intervenir de droit, quand il s'agit d'un acte aussi important que l'enregistrement d'un ordre émané d'un Corps étranger à la communauté jersiaise, et dont les Etats seront ensuite chargés de faire assurer le respect ? Il est donc parfaitement normal et conforme à l'esprit du Code que l'enregistrement soit soumis à leur contrôle.

Quant à la deuxième objection, elle semble plus sérieuse. L'intérêt d'une protestation des Etats contre

un ordre royal semble singulièrement amoindri du fait que l'enregistrement de cet ordre peut être ensuite ordonné par le Conseil Privé de façon péremptoire. Mais les Etats font intervenir ici une distinction ingénieuse. Quand le Conseil Privé passe une loi pour Jersey, il agit en qualité de législateur, et, dès lors, les Etats sont avec lui sur un pied de parfaite égalité. Ils ont tous les droits d'une seconde chambre législative, et c'est justement la nécessité de l'enregistrement qui leur donne le moyen d'accepter ou de rejeter la loi votée par le Conseil Privé ; s'ils refusent d'enregistrer, l'acte revient devant le Conseil Privé pour être à nouveau discuté, mais, alors le Conseil agit non plus en qualité de législateur, mais en qualité de conseiller judiciaire du Roi. Il dira si oui ou non l'acte critiqué rentre dans la Prérogative Royale. C'est là une décision judiciaire de la plus haute autorité qui lie les Etats, dès que la Prérogative de la Couronne a été clairement définie.

A cette conception des Etats, s'oppose celle des juristes attachés aux droits de la Couronne. Ils ne voient dans l'enregistrement qu'une simple mesure de publicité destinée à ce que personne ne puisse enfreindre les ordres du Conseil Privé en plaidant l'ignorance. Quant à la faculté pour la Cour Royale de suspendre l'enregistrement — en admettant que l'Ordre de mai soit encore applicable ! — il faut y voir la manifestation de la volonté royale d'associer plus étroitement les Etats à la confection des lois, sans nuire en rien aux droits de la Couronne, car, comme le décidait en 1845 un arrêt de la Cour Royale de Guernesey, « la nécessité « de l'enregistrement de tous ordres et warrants vient

« de ce que la Cour Royale est le seul canal par lequel
« l'autorité peut se faire sentir sur les habitants de
« l'île, et la faculté donnée à la Cour de pétitionner
« contre les ordres royaux et d'en suspendre l'enregis-
« trement n'est pas incompatible avec la Prérogative
« Royale, car, si la pétition est jugée déraisonnable,
« un nouvel ordre péremptoire émané de Sa Majesté
« suffit pour exiger l'obéissance immédiate à sa volonté
« et à son bon plaisir ». Comme on le voit, cette con-
ception et celle des Etats de Jersey sont radicalement
opposées. Il est assez difficile de décider entre elles.
Il est certain que le Code de 1771 ne limite pas
expressément la Prérogative Royale. Cependant, si
vraiment la faculté pour la Cour Royale de suspendre
l'enregistrement des ordres du Conseil n'a été main-
tenue que par simple bienveillance, cette bienveillance
devait coûter cher à la Couronne, car les Etats allaient
en profiter pour protester contre tous les ordres du
Conseil qu'ils jugeaient contraires à leurs droits. Nous
allons le voir en étudiant la pratique constitutionnelle
suivie depuis 1771.

3° *La pratique constitutionnelle depuis 1771.* —
Suivant l'opinion courante, le Code de 1771 et
l'Ordre en Conseil qui le précède, renferment les lois
fondamentales de l'île, auxquelles le Roi lui-même ne
saurait déroger. Cependant la promulgation du Code
n'avait pas mis fin à toute difficulté. En 1786, le Con-
seil Privé fut à nouveau saisi de différends assez gra-
ves entre la Cour Royale et les Etats. Il en profita
pour donner une interprétation de la Constitution de
l'île dans un sens favorable aux droits du Roi. Les
questions, à lui posées étaient en effet relatives :

1° au droit du bailli d'assembler ou d'ajourner les Etats ;

2° au droit du bailli de refuser de mettre au vote une proposition des Etats.

En ce qui concerne le premier point, il fut déclaré que le bailli était tenu de convoquer les Etats sur la demande du gouverneur ou des jurés, et que, d'autre part, l'ajournement des Etats ne pourrait avoir lieu sans son assentiment préalable. Il faut remarquer d'ailleurs que ces dispositions ont été modifiées par la loi de 1866 qui a donné aux Etats des sessions annuelles et régulières. Quant à la deuxième question, elle fut résolue par la négative, mais l'Ordre en Conseil du 24 juin 1786 contenait à ce sujet une clause importante ainsi conçue : « Les questions qui concernent la Prérogative Royale ou la constitution et les lois du pays ne pourront jamais faire l'objet d'un acte destiné à prendre effet immédiatement, mais, en première instance, auront la forme de simples propositions, demandant la permission de Sa Majesté pour être promulguées. »

Et, de plus, il était déclaré que « toutes les fois que le président (id est le bailli) jugera que la proposition ainsi faite sera de la nature sus-indiquée, et pour cette raison, imposera son dissent contre elle, une telle proposition sera immédiatement transmise à Sa Majesté afin d'obtenir son assentiment préalable et dans l'intervalle n'aura aucun effet ».

C'était la création du fameux droit de dissent, destiné à sauvegarder la Prérogative Royale. Le bailli était en quelque sorte institué gardien du pacte initial entre la Couronne et les Etats. Le Roi qui avait beaucoup

accordé en 1771, cherchait maintenant à se garantir contre des empiétements éventuels de la part des Etats. Ces derniers le sentirent et, assez humblement d'ailleurs, protestèrent contre l'octroi au bailli de ce droit de dissent. Ce droit a d'ailleurs été en fait assez rarement exercé. En 1882 cependant, un Acte des Etats qui établissait des règlements de marché pour trois ans, rencontra l'opposition du bailli, car cet Acte modifiait la loi des marchés contenue au Code de 1771 et un tel changement nécessitait l'assentiment préalable de Sa Majesté. De façon générale, on peut dire que le « dissent » a eu peu d'influence sur la pratique constitutionnelle. Le bailli s'est prudemment abstenu d'en user ; aussi l'autorité des Etats n'a-t-elle été en rien diminuée par la remise au bailli de cette arme nouvelle.

C'est ainsi que les Etats se sont montrés de plus en plus hardis dans leurs revendications. En 1830, ils réclament le droit de discuter toutes les lois touchant au gouvernement de l'île, avant d'avoir obtenu l'assentiment royal. En 1852, ils déclarent que, d'après la Constitution de l'île, Sa Majesté n'a pas le droit de passer des lois sans le consentement des Etats, législature de l'île légalement constituée.

D'autre part, nous savons que le Conseil Privé de son côté n'a jamais revendiqué fermement le droit du Roi de légiférer pour Jersey. Toutes ses interventions ont été marquées au coin d'une prudence timorée. Nous l'avons vu pour les Trois Ordres de 1852, puis pour l'affaire du Collège Victoria, enfin pour celle de la démission des jurés de Jersey. Il est probable que si, en 1852, le Conseil avait imposé formellement l'enre-

gistroment des Trois Ordres, il aurait élevé un barrage solide contre les prétentions ultérieures des Etats. Au contraire, ses hésitations ont été regardées à Jersey comme une série de défaites. L'Ordre en Conseil de 1866, en donnant aux Etats des sessions régulières, contribua encore à renforcer leur position. Aussi se croyaient-ils parfaitement autorisés, quand survint l'affaire du Prison Board, à jouer le rôle d'un Parlement souverain et à opposer aux droits du Roi les droits de la communauté jersiaise. Et l'on ne peut s'étonner de les voir relever un certain passage du Memorandum où il était déclaré : « qu'historique-
« ment et constitutionnellement, les Etats de Jersey
« ne sont ni un Parlement ni même une législature
« locale, mais une corporation municipale pour l'île
« entière. D'où il s'ensuit que les Etats n'ont pas de
« pouvoirs législatifs généraux et indépendants, mais
« seulement le pouvoir limité et contrôlé de faire des
« lois provisoires ou bye-laws. Leurs actes sont dans
« tous les détails soumis au contrôle et à la juridiction
« absolue de la Couronne et, en toutes matières autres
« que celles d'une nature municipale et administra-
« tive, ne sont que de simples propositions soumises
« au Souverain qui partage avec le Parlement impérial
« des pouvoirs législatifs exclusifs en ce qui concerne
« l'île. »

Cette définition donnée des Etats de Jersey était peut-être exacte à l'origine. En 1891, elle était manifestement fausse et surannée, et les Etats auraient eu beau jeu à montrer qu'elle ne cadrerait pas précisément avec l'attitude adoptée par le Conseil Privé à leur égard. Jamais, en effet, le Conseil ne s'était montré

aussi jaloux de l'autorité royale que les auteurs du Memorandum ; il avait toujours, au contraire, écouté d'une oreille bienveillante les revendications des Etats et l'extension des pouvoirs de ces derniers était finalement due à cette politique conciliante.

A Guernesey, il n'en était pas tout à fait de même. Le Conseil Privé avait bien cédé dans l'affaire du Contrôle de la Reine, mais en d'autres occasions, il s'était montré inflexible. C'est ainsi que deux Ordres du Conseil du 3 octobre 1840 et du 13 décembre 1844, en accordant la sanction royale à des projets de loi présentés par les Etats guernesiais, les modifièrent sensiblement et introduisirent même certaines réformes importantes : il fut décidé, par exemple, que l'« ancienne cour d'appel devant plus de jurés », organe jugé inutile, devrait être supprimée. La Cour Royale fit entendre d'énergiques protestations, mais ce fut en vain. La réforme fut maintenue en dépit de l'opposition.

Que conclure de tout ceci en ce qui concerne le droit du Roi de légiférer pour les îles ? Il est certain que jamais Souverain n'en a fait expressément abandon au profit des Etats de Jersey ou de Guernesey. Est-ce à dire alors que ce droit qui, nous le répétons, ne saurait être perdu par non-usage, est aussi vivant qu'au temps des Ducs ? Nous ne le pensons pas, car l'évolution est en sens contraire et tend invinciblement à faire des Etats une Assemblée souveraine. Cette évolution des institutions est moins avancée à Guernesey qu'à Jersey, et, s'il fallait résumer en quelques mots l'histoire des constitutions insulaires, nous y distinguerions trois phases à Jersey, à Guernesey deux.

1^{re} phase : de 1204 à 1591, pour Jersey, 1605 pour Guernesey : La Cour Royale seule a le pouvoir de passer des ordonnances municipales.

2^e phase : Les Etats des îles, légalement reconnus en 1591 et 1605, partagent avec la Cour Royale le pouvoir législatif. Cette deuxième phase se termine à Jersey par la promulgation du Code de 1771 qui retire à la Cour Royale le droit de participer à la confection des lois. Aucun ordre du Conseil n'est encore venu opérer à Guernesey une réforme comparable, ni par conséquent mettre fin à cette seconde phase.

3^e phase : A Jersey, depuis 1771, les Etats ont le pouvoir de faire les lois, à l'exclusion de la Cour Royale. Insensiblement, ils ont gagné du terrain, et en sont venus à nier les droits de la Couronne. C'est une évolution normale qu'a facilitée la politique prudente du Conseil Privé. Mais aucun ordre n'est encore intervenu pour reconnaître aux Etats la souveraineté à laquelle ils prétendent. De sorte que, théoriquement, le Conseil Privé n'est pas lié par une évolution purement interne à laquelle il n'a qu'indirectement participé. Aussi rien ne nous permet de nier en principe les droits du Roi dont il va nous falloir à présent rechercher l'exacte étendue.

SECTION II. — ETENDUE DES DROITS DU ROI

Nous n'allons pas étudier les différentes formes de son pouvoir législatif, mais seulement les droits qu'il peut exercer en matière constitutionnelle et en matière de taxation.

1° *Ses droits en matière constitutionnelle.* — Il ne faut pas oublier que certaines chartes, notamment les dernières, furent confirmées par le Parlement. Celle d'Henri VI porte ces mots « de assensu dominorum » spiritualium et temporalium in parlamento nostro « apud Westmons », et celle de la Reine Elisabeth « per ipsam reginam et de data predicta autoritate » parlamenti ». Les chartes constituent donc des statuts du royaume, et les statuts lient le Roi aussi bien que le peuple, car le Parlement est supérieur à toute autre autorité. Le Roi, en effet, s'est engagé lors de son avènement à « gouverner les gens de ce royaume et des dominions qui en dépendent suivant les statuts du Parlement et aussi les lois et coutumes » (1). A propos d'un appel porté, en 1835, à la Chambre des Lords contre l'Islington Market Bill qui annulait virtuellement une charte accordée par Edouard IV, les juges posèrent la règle « qu'un acte du Parlement peut modifier une charte, mais une concession de la Couronne ne peut modifier un acte du Parlement ». Il en résulte donc qu'en dehors d'une clause réservant expressément au Roi la faculté de changer à son gré les termes de la charte, il ne peut priver les habitants des îles de droits qu'ils tiennent en vertu de la loi. Un ordre du Conseil ne peut rien contre un acte du Parlement.

Aussi, trouvons-nous par exemple dans l'Ordre en Conseil du 2 juin 1768 cette restriction singulière : il ne vaut « qu'en tant que ses dispositions sont compa-

(1) Formule du serment, cf. SIEDEL, *Les Pouvoirs de la Couronne anglaise*, p. 92.

tibles avec la constitution de l'île et les dispositions de tout acte du Parlement qui s'y rapporte ».

Nous pensons donc que toute réforme vraiment profonde, touchant par exemple à la constitution de la Cour Royale, ne peut être opérée ni par les Etats, ni par le Conseil Privé. Elle ne peut l'être par les Etats car ce corps est une émanation de la Cour Royale à laquelle il est historiquement subordonné ; et elle ne peut l'être non plus par le Roi en Conseil qui voit son autorité limitée par le pacte constitutionnel. Les Lords parfois l'ont nettement marqué. Dans l'affaire des jurés de Jersey, on leur demandait de refuser l'autorisation de procéder à l'élection de nouveaux jurés en remplacement des deux jurés démissionnaires. La Cour se serait alors trouvée composée de dix membres, contrairement aux chartes royales qui en préoyaient douze. Les Lords reculèrent devant pareille innovation ; car, « jusqu'à ce que la Cour ait été réformée par intervention législative, dirent-ils, il est inutile de la rendre « plus inapte encore à remplir son rôle qu'elle n'est « maintenant ». Et il est probable que, dans leur esprit, cette intervention législative éventuelle était tout simplement celle du Parlement de Westminster.

Mais si le Roi en Conseil ne peut bouleverser les bases mêmes de la constitution des îles, il jouit de certains pouvoirs d'interprétation constitutionnelle. Dans le passé, il en a fait grand usage. Toutes les querelles intestines venaient devant le Roi en Conseil. Il est vrai qu'en ce temps les droits de chacun n'étaient pas exactement définis. Les habitants protestaient contre les abus d'autorité du gouverneur qui prétendait lever des impôts à son seul profit ; le bailli ne reconnaissait au

gouverneur que des pouvoirs exclusivement militaires et voulait pour lui la plénitude de l'autorité civile. Tous ces différends étaient tranchés par le Roi en Conseil qui donnait son avis en se basant sur les termes des chartes. Actuellement, il n'a plus à connaître de pareils procès, mais ses pouvoirs d'interprétation constitutionnelle sont restés théoriquement intacts. Une opinion différente a cependant été exprimée à diverses reprises à Guernesey. Le juré L. Carey, dans son « Essai sur les institutions, lois et coutumes de l'île » disait en 1765 : « Le bailiff et les jurés sont juges mitoyens « entre Sa Majesté et ses sujets habitant dans cette « île » ; et, en 1844, la Cour Royale, sous la présidence du bailli Jean Guille, se déclarait elle-même établie « moyen juge entre le Roi et les habitants du pays afin « de conserver aussi bien les droits de la Couronne « que ceux des habitants » (1). La Cour Royale se trouverait ainsi gardienne du pacte fondamental ; elle pourrait déclarer, par exemple, si telle loi passée par les Etats ou émanée du Conseil Privé est ou non conforme à la constitution de l'île. Il faut bien remarquer que, dans les dominions britanniques, il incombe aux juges de se prononcer sur les actes du Parlement local qu'ils peuvent annuler s'ils leur paraissent inconstitutionnels. Mais pareille analogie ne peut s'appliquer aux îles. Le Conseil Privé jouit, en effet, en ce qui les concerne de pouvoirs exceptionnels. D'abord, il peut toujours refuser la sanction royale à un acte des Etats destiné à devenir permanent ; puis, quand l'enregistré-

(1) Cité par ROBINET DE CLÉRY, *Les îles de la Manche, pays de Home Rule*, pp. 70 et 71.

ment d'un acte du Conseil a été refusé par la Cour, l'acte est à nouveau transmis au Conseil Privé qui définit alors les droits de la Couronne et se trouve par conséquent juge de sa propre compétence. Il lui appartient donc d'annuler un acte qui lui semble dépasser la Prérogative Royale, et la Cour ne peut que s'incliner devant cette nouvelle manifestation de la volonté royale. Nous en concluons donc que, si le Conseil Privé n'est pas dans les îles le pouvoir constituant, c'est lui cependant qui a qualité pour déclarer quels sont au juste les droits du Roi, car on ne saurait reconnaître à la Cour Royale, corps nécessairement subordonné, une semblable pouvoir. Nous allons voir à présent comment se manifeste cette subordination des organes constitutionnels de Jersey en ce qui concerne la levée des deniers publics.

2° *Droits en matière de taxation.* — Il est couramment admis qu'un pays est libre lorsque le principe de l'impôt étant accepté, le pays le vote et en a le contrôle. S'il en est ainsi, cette condition se trouve réalisée pour les îles, car leur budget est réellement préparé et voté par leurs Etats. Mais le Roi n'en conserve pas moins un droit de regard sur les finances insulaires, car aucun impôt ne saurait être établi sans avoir été expressément autorisé par lui. De sorte qu'on a pu se demander si le Roi n'avait pas le droit théorique de lever lui aussi l'impôt, indépendamment de la volonté des Etats. Poingdestre l'admettait. Partant de ce principe qu'aucun texte comparable à la Grande Charte n'a donné aux habitants des îles le droit de consentir à l'impôt, il en conclut que les souverains peu-

vent « imposer tailles et impôts lorsqu'il sera nécessaire pour le bien de leur Couronne et de leurs sujets » (1).

Seulement, ce que Poingdestre semblait oublier, c'est que, si les îles n'ont pas de Grande Charte à proprement parler, elles ont des chartes tout court, et ces chartes font mainte allusion à des exemptions d'ordre financier. On pourrait en trouver trace dans les textes les plus anciens. Nous nous bornerons à citer un passage de la charte d'Elisabeth qui confirme amplement tous les privilèges précédemment accordés. Les habitants des îles y sont déclarés « exempts de tous vectigaux, coutumes, subsides, hidages, tallages, pontages, panages, murages, fossages, expéditions guerrières (sauf si la Reine ou ses successeurs étaient retenus en prison) et aussi de toutes les contributions, charges, impôts ou exactions qui pourraient être dus à la Couronne ». L'opinion la plus répandue est que ces chartes consacrent l'autonomie financière des îles de la façon la plus évidente. Le point, cependant, est sujet à discussion. Il est certain que les habitants des îles n'ont pas à verser de contribution aux dépenses générales du Royaume-Uni ; ils ne peuvent être imposés que dans leur propre intérêt, mais dans cette mesure, à qui appartient-il d'apprécier la nécessité de lever l'impôt ? Au Souverain ou aux Etats ? Il faut avouer que, sur ce point, les chartes n'étaient pas exemptes d'une certaine ambiguïté. Celle d'Henri VII, par exemple, de 1495, contenait un article 15 ainsi conçu : « Il a été décidé qu'à

(1) POINGDESTRE, *op. cit.*, p. 1.

« l'avenir, le capitaine ou les jurés ne pourraient
« imposer le peuple sans la permission ou le comman-
« dement du Roi, sauf pour le bien public ou la défense
« de l'île. »

Cet article, de portée douteuse, a été diversement interprété. Les auteurs du Memorandum, rédigé à propos de l'affaire du Prison Board, y voient la confirmation expresse des droits du Roi. A son gré, il pourrait ordonner aux jurés des îles de lever tel ou tel impôt. Cependant il ne faut pas oublier que la charte d'Henri VII était destinée à préserver le peuple d'une taxation inutile et arbitraire, et le Roi ne songeait certes pas à se servir de cet article 15 dans l'intérêt de ses finances, alors que l'année précédente, en 1494, il avait confirmé les privilèges d'ordre fiscal dont jouissaient les habitants des îles. Mais, pour les auteurs du Memorandum, l'histoire toute entière témoigne du rôle important joué par le Roi en matière financière. Au début, les revenus du domaine et les aides en argent versés par ses vassaux suffisaient au Souverain pour couvrir les frais de l'administration. Puis, peu à peu, le système féodal s'affaiblit ; les aides cessèrent d'être dues, et les services personnels, eux aussi, tombèrent en désuétude. Il devint nécessaire de faire appel à l'impôt. Comme le produit de cet impôt était dépensé dans l'île même et dans un but d'intérêt local, les habitants ne se montraient pas trop récalcitrants. Cependant, on peut citer des exemples où le Roi dut les contraindre à verser leur part contributoire à des travaux publics dont ils prétendaient se désintéresser. Il en fut ainsi en 1550, au moment de la construction des remparts, en 1597, au moment de la construction de la jetée.

Depuis ce temps, le Roi n'a jamais abandonné son droit de regard sur les finances de l'île. Ainsi le premier impôt permanent fut établi par lettre-patente de Charles II qui accordait aux bailli et jurés la permission de lever un droit de douane sur tous les vins importés dans l'île, en affectant d'ailleurs le produit de cette taxe à des fins bien déterminées. Le Code de 1771, qui donnait aux Etats un pouvoir quasi-législatif, ne leur concédait pas le droit d'imposer les habitants à leur gré. Bien au contraire, en 1771, les Etats prétendirent lever un droit sur le rhum et le gin importés dans l'île. Les habitants protestèrent énergiquement, et, dans une pétition au Conseil Privé, firent remarquer qu'il y avait là une usurpation du pouvoir royal. Aussi en profitaient-ils pour rappeler le véritable principe : quand les Etats jugent opportun de lever l'impôt, ils doivent demander au Souverain la permission de légiférer à ce sujet. Toute création d'impôt non autorisé est nulle et ne saurait être ultérieurement validée. Le Conseil Privé fut sans doute du même avis, car un Ordre du Conseil du 20 avril 1774 décréta que les actes des Etats étaient nuls et devaient être rayés des registres.

De là à conclure que le Roi seul a le droit de lever l'impôt, il n'y a qu'un pas et certains n'hésitent pas à le franchir. Il faut avouer, d'ailleurs, que la question ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt théorique ; le Roi se borne à accorder sa sanction aux projets financiers que lui soumettent les Etats, et ne réclame pas un droit d'initiative budgétaire dont il ne saurait que faire, mais, comme écrivait Dryden « du fait que « dans la majorité des cas, les fonds nécessaires aux

« besoins publics sont levés par l'impôt et que l'im-
« pôt est fixé et levé par les Etats, on ne peut pas con-
« clure qu'il n'y a pas d'autre moyen légal de lever
« de l'argent dans l'île, ni que les Etats sont le seul
« corps par qui l'argent peut être levé ».

Il faut donc chercher à résoudre la question au point de vue théorique ; il n'est d'ailleurs pas impossible de trouver au moins des éléments de solution dans les Ordres du Conseil Privé. D'abord, il est faux de dire qu'en matière d'impôt, le Conseil a toujours considéré les Etats comme de simples solliciteurs. Prenons par exemple, l'Ordre en Conseil du 23 mai 1816, relatif aux projets fiscaux. Il y est déclaré ceci : « les
« Etats devront présenter à Sa Majesté en Conseil tout
« Acte qui sera passé par eux dans le but de lever l'im-
« pôt... afin que Son Altesse Royale puisse être conseil-
« lée sur le point de savoir si un tel Acte doit être désa-
« voué ou s'il est possible de lui laisser force légale. »
Le Conseil Privé semble ici ne vouloir soumettre la loi d'impôts qu'à la nécessité de la sanction royale et non à celle de l'autorisation préalable ; la distinction que l'on voulait établir entre lois financières et lois ordinaires est donc ici délibérément laissée de côté. D'autre part, il ne faut pas faire du droit de lever l'impôt un corollaire nécessaire du droit de légiférer. On conçoit aisément que le Roi, tout en conservant des pouvoirs exceptionnels de législation, ait vu ses droits fiscaux lui échapper. En effet, le soin de régler les affaires locales a été confié par lui aux Etats. Eux seuls sont donc qualifiés pour juger de l'intérêt général, et il faudrait de leur part une mauvaise volonté ou une négligence bien manifestes pour que la Couronne ait à suppléer

à leur défaut d'initiative ! Ainsi dans les circonstances ordinaires, le Roi ne peut avoir à exercer ses pouvoirs de taxation. Il est plus simple de conclure qu'ils ont pratiquement disparu.

Nous nous sommes efforcés dans ce chapitre de jeter quelque lumière sur le problème singulièrement complexe des relations du Roi et des autorités insulaires. Comme on le voit, le Souverain n'a gardé que quelques-uns des pouvoirs dont disposaient les anciens Ducs. Sa situation de Roi constitutionnel l'inclinait à la passivité. Les habitants des îles n'ont point à s'en plaindre. Ils ont ainsi acquis une autonomie législative et financière rarement contestée. Depuis longtemps, les tiraillements ont cessé entre le Conseil Privé et les Etats. Le Conseil ne refuse guère la sanction royale à une loi votée par les Etats. Aussi cette sanction tend-elle à ne plus être considérée que comme une simple formalité. Plus délicates à analyser sont les relations des îles et de la métropole. Les îles, en effet, sont partie intégrante de l'Empire britannique, mais il faut remarquer toutefois qu'elles n'y sont entrées ni par voie de cession ni par voie de conquête. Aussi occupent-elles au sein de cet Empire la situation assez originale que nous allons essayer d'exposer dans notre seconde partie.

DEUXIEME PARTIE

Rapports des îles et de la Métropole

CHAPITRE PREMIER

Situation générale des îles au sein de l'Empire Britannique

L'étude précédente ne nous a révélé qu'un aspect particulier des relations des îles avec le gouvernement du Royaume-Uni. Au fond, la question de savoir si le Souverain anglais peut encore légiférer pour elles n'offre qu'un intérêt pratique assez limité. Elles ne contestent pas, en effet, même au point de vue théorique, l'autorité de celui qu'elles nomment leur suzerain, mais elles souhaiteraient volontiers que cette autorité s'exerçât de façon à n'affaiblir en rien leur autonomie présente. Il est au contraire assez embarrassant d'assigner aux îles une place exacte au sein de l'Empire britannique. Un auteur soucieux de terminologie les définit ainsi :

« Les îles, quoique comprises dans le terme îles britanniques, ne font pas partie du Royaume-Uni » (1). Il ne s'agit évidemment ici que d'une simple question de mots. Les îles, de par leur situation, consti-

(1) NATHAN, *Empire government*, p. 21.

tuent une possession anglaise d'au delà des mers, et à ce titre, elles ont droit à voir préciser leur statut juridique. Or cela n'est pas si facile. L'Empire britannique pourrait, en effet, être comparé à une immense mosaïque composée de dalles de toutes formes et de toutes dimensions. S'il fallait le caractériser d'un mot, on ne pourrait mieux le faire qu'en se servant du mot « diversité ». Sans doute, des efforts ont été tentés pour réduire les constitutions des différentes parties de l'Empire à quelques types généraux. Il est certain, par exemple, que le degré d'autonomie, critère essentiel, distingue nettement les dominions des colonies de la Couronne ou des pays de protectorat. Mais le juriste le plus avisé se trouve toujours arrêté dans son désir de simplification par l'existence d'unités absolument irréductibles les unes aux autres, car rien ne leur est commun, ni l'origine de leur dépendance vis-à-vis du Royaume-Uni, ni la forme actuelle de leurs institutions. Les îles anglo-normandes offrent l'exemple le plus frappant de cette originalité foncière. On a cependant cherché à les assimiler, au point de vue des relations avec la mère-patrie, à d'autres coins de l'Empire, fidèles comme elles à leur ancien passé. Suivant Keith par exemple « l'Irlande du Nord, les îles anglo-normandes et l'île de Man se ressemblent en ce qu'elles « sont sujettes à la suprématie indiscutée du Parlement Impérial avec les limites qu'il lui plaît d'imposer à son action vis-à-vis d'elles » (1). Nous n'admettons pas sans la discuter cette affirmation, car les

(1) KEITH, *The Constitution, laws and administration of the Empire*, p. 192.

trois possessions dont on nous parle n'ont en réalité entre elles qu'un seul point commun : leur faible superficie. Mais ceci n'est pas un obstacle à l'autonomie. On ne peut raisonnablement parler de « franchises locales » quand il s'agit des îles de la Manche ou de l'île de Man, de « lois constitutionnelles » quand il s'agit du Canada, en attachant à la différence d'expression une différence de valeur qui, au fond, ne s'impose point. Si les îles, en effet, ont droit à l'autonomie, ce droit est imprescriptible, et la liberté qu'elles réclament leur semble tout aussi précieuse qu'à n'importe quel dominion.

Or, c'est ici le moment de se souvenir de la définition que la Conférence Impériale donnait en 1926 des dominions britanniques : « Ce sont des communautés autonomes à l'intérieur de l'Empire, égales en statut, nullement subordonnées les unes aux autres sous aucun respect de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'unies par une commune allégeance à la Couronne et librement associées comme membres de la Communauté britannique des nations. » Or, il est certain que les îles anglo-normandes se verraient volontiers appliquer une bonne partie de cette définition. Tenter un rapprochement entre elles et les plus indépendantes des possessions impériales n'est donc pas chose vaine ; mutatis mutandis, les îles se croient à la lettre des petits dominions. Il importe de voir si cette prétention peut se justifier au point de vue juridique. Pour le faire, nous allons examiner successivement les deux aspects de l'autonomie, l'aspect externe, c'est-à-dire la possibilité de relations indépendantes avec l'étranger, l'aspect

interne, c'est-à-dire la direction absolue des affaires domestiques, en un mot, le self-government.

L'aspect externe de l'autonomie ne nous retiendra pas longtemps. Les îles, en effet, n'en auraient que faire. La personnalité internationale forme, au contraire, un élément essentiel de la liberté des dominions. La rapidité de leur développement industriel, la divergence de leurs intérêts économiques d'avec ceux de la Grande-Bretagne, rendaient nécessaire leur accession à la vie internationale. La guerre, qu'ils n'avaient pas déclarée, mais à laquelle ils ont pris part, leur a fait faire en ce sens de rapides progrès. Depuis la paix, leur indépendance au sein et en dehors de la S. D. N. n'a fait que s'accroître. Les éléments de la personnalité internationale leur ont été tour à tour concédés. Mais ils sont les seuls, parmi les diverses possessions britanniques, à bénéficier d'avantages aussi marqués. Leur indépendance, ainsi que la subordination des autres parties de l'Empire vis-à-vis de la Grande-Bretagne, est marquée par la forme même des traités. S'ils ont chacun droit à une mention distincte, c'est par contre Sa Majesté le Roi d'Angleterre qui signe le traité pour « la Grande-Bretagne, l'Irlande et toutes « les parties de l'Empire britannique qui ne sont pas « membres distincts de la Société des Nations ». Est-ce à dire que toutes les possessions impériales ont des intérêts identiques à ceux du Royaume-Uni ? Dans la plupart des cas, il serait faux de le dire. Nous rencontrerons, en ce qui concerne les îles anglo-normandes, des exemples où leurs intérêts étaient nettement divergents de ceux de l'Angleterre. Cependant il est évident qu'elles ne peuvent réclamer aucun élément de

la personnalité internationale ; leur neutralité n'a jamais été déclarée, et, cela étant, il leur manque la base essentielle de l'autonomie externe, la possibilité de se défendre elles-mêmes. Aussi sont-elles inévitablement entraînées dans le sillage de la Grande-Bretagne ; elles doivent respecter les secrets de sa diplomatie à laquelle elles n'ont pas pris part, et, le cas échéant, verser leur contribution d'hommes ou d'argent pour soutenir une politique qui n'intéresserait qu'à un degré minime leur petite vie pacifique, n'était la solidarité raisonnée qui les pousse à donner une preuve tangible de leur attachement à l'Empire. Mais si leur sort est ainsi irrévocablement lié à celui de l'Angleterre, il est un autre aspect de l'autonomie auquel elles sont particulièrement attachées : c'est l'aspect interne, le self-government. Et à ce point de vue, les îles n'hésiteraient pas à se placer avec les dominions sur un pied de parfaite égalité. Nous touchons donc ici au cœur même du problème impérial, et il est intéressant de se demander si la solution peut en être la même pour les dominions et pour les îles.

Parmi les divers aspects de l'autonomie interne, nous ne retiendrons que l'aspect législatif. Toute colonie ou possession parvenue à un degré de développement suffisant revendique, en effet, en premier lieu, le droit de faire les lois sous lesquelles elle doit vivre. Or cette prétention semble se heurter aux droits du Parlement métropolitain de maintenir et fortifier l'unité de l'Empire, en exerçant un pouvoir de législation supérieure et générale. Dans l'Empire britannique, la solution de ce problème est particulièrement délicate, vu la fragilité des liens qui unissent à la métro-

pole certaines de ses possessions d'outre-mer. Aussi a-t-on cherché à exclure les pouvoirs du Parlement anglais, soit en faisant appel à l'idée d'Union personnelle, soit en contestant le principe même de la suprématie du Parlement Impérial. Peut-être les îles de la Manche peuvent-elles être admises à bénéficier de l'une ou de l'autre de ces solutions. Aussi allons-nous établir entre elles et les dominions un constant parallèle, en examinant les deux questions dont la solution influe directement sur leur statut juridique :

- 1° la nature des liens qui les unissent à l'Angleterre ;
- 2° le principe controversé de la suprématie du Parlement anglais.

SECTION I. — NATURE DES LIENS UNISSANT A L'ANGLETERRE DOMINIONS ET ILES ANGLO-NORMANDES

Dire qu'il y a entre les dominions ou les îles, d'une part, et l'Angleterre, de l'autre, une simple Union personnelle, serait donner une solution à la fois simple et élégante au problème compliqué des relations interimpériales. L'absence de tout lien autre que celui que crée la communauté de souverain serait pour les diverses parties de l'Empire une précieuse garantie de leur indépendance. Le Parlement anglais n'aurait pas plus le droit de légiférer pour elles qu'il ne l'avait jadis pour l'électorat de Hanovre. Une telle solution, d'ailleurs, ne serait pas entièrement nouvelle. A vrai dire, elle n'a été exprimée longtemps qu'assez timidement au moins en ce qui concerne les colonies tenues de la Couronne anglaise, ce terme excluant évi-

demment les îles. Cependant au xviii^e siècle, les anciennes possessions britanniques, qui avaient reçu du Roi une charte coloniale, prétendaient déjà ne relever que de lui, car son autorité qui ne s'exerçait que par l'intermédiaire d'un gouverneur « image pâlie d'un Roi lointain » pesait moins lourd sur elles que celle du Parlement. Rien n'est plus frappant à ce propos que ce mot de Franklin, exposant à Londres la conception de ses compatriotes : « La souveraineté de la Couronne, je la comprends, la souveraineté du Parlement, je ne la comprends pas » (1) ; et plus tard, précisant sa pensée, il ajoutait : « l'Amérique ne fait pas partie des possessions de l'Angleterre, mais des possessions du Roi » (2). N'est pas là l'expression analytique de la conception moderne de l'Union personnelle ? Quelques années après, certains chefs de la Révolution américaine allaient reprendre à leur compte les mêmes idées. Ils avaient bien conscience que l'Empire dépassait et englobait la Grande-Bretagne. Aussi l'unité de l'Empire leur semblait-elle un mythe ou une dangereuse illusion, puisqu'elle s'incarnait en réalité dans un Parlement composé uniquement d'Anglais. Il fallait, selon eux, trouver un moyen terme qui permît de concilier l'unité apparente et la diversité réelle. L'idée qui domine dans les écrits de Jefferson, par exemple, est ainsi résumée par M. Chevallier : « La Grande-Bretagne n'est qu'une partie de l'Empire dont le Parlement n'a

(1) Cité par CHEVALLIER, *L'Evolution de l'Empire britannique*, t. I, p. 25.

(2) *Id.*, p. 26.

« pas plus de droits que les autres Parlements libres
« des autres parties de l'Empire, le Roi est le Souve-
« rain commun, le lien central ; la relation existant
« entre la Grande-Bretagne et ses colonies est la
« même qui, de l'avènement de Jacques I^{er} Stuart à
« l'acte d'Union de 1707, reliait l'Angleterre à
« l'Ecosse : une communauté dynastique de pouvoir
« exécutif n'entraînant pas nécessairement d'autres
« relations d'ordre politique » (1). Toutes ces idées
étaient évidemment en avance sur leur temps : elles
exprimaient des vœux, des essais de solution à un irri-
tant problème, mais ne reflétaient qu'assez imparfai-
tement la réalité constitutionnelle. Car, au fond, hor-
mis le cas de rébellion, personne n'eût osé contester
sérieusement la suprématie du Parlement Impérial
qui, pendant longtemps encore, allait faire usage de
son droit de légiférer pour les possessions d'outre-
mer. Et l'Empire colonial anglais, pas plus que n'im-
porte quel autre Empire colonial, n'offrait un exem-
ple d'Union personnelle, car il n'y avait pas entre les
colonies d'alors et la métropole cette égalité foncière
qui est à la base même de l'Union personnelle. Mais
un siècle et demi plus tard, la question devait se poser
à nouveau. Au terme d'une longue évolution, les
dominions étaient devenus de véritables communau-
tés indépendantes et avaient acquis avec la mère-patrie
une égalité virtuelle. Dès lors, l'Union personnelle
devait sembler aux juristes embarrassés la solution
naturelle au problème compliqué des relations inter-
impériales. D'après la conception classique, le Roi

(1) CHEVALLIER, *op. cit.*, t. I, p. 26.

était le chef exécutif dans tout l'Empire, et par là, le lien essentiel entre les colonies et la métropole. Pourquoi, étant donné l'indépendance actuelle des dominions, ne serait-il pas désormais considéré comme le lien unique ? Il serait Roi dans chaque dominion, et partout comme en Angleterre, agirait sur l'avis d'un cabinet ministériel responsable devant la législature populaire. Déjà, en 1921, Hughes protestait contre ce système au nom de l'unité de l'Empire et de la suprématie du Parlement anglais. « Le Roi ne peut rien « faire sans l'avis de ses ministres », disait-il ; « si « ses ministres au Canada ou en Australie lui donnent un conseil, il doit le soumettre à ses ministres « à Londres, et l'accepter ou le rejeter selon ce qu'ils « décident, car il ne peut être mis dans la situation « impossible de proclamer la guerre par le gouvernement du Royaume-Uni et de donner des ordres « pour l'observation de la neutralité par le gouvernement de l'U. S. A. ».

La Conférence de 1926 qui marque une étape importante dans l'évolution constitutionnelle n'a pas résolu la question théorique de la forme juridique de l'Empire, mais, pour certains, l'assimilation de l'Empire à une Union personnelle reste tentante, car elle exprimerait de la façon la plus forte l'indépendance dont jouissent actuellement tous les membres du Commonwealth. M. Chevalier, dans son étude, a fait cependant de ce système une critique définitive. Il ne cherche pas, comme Hughes, à dégager les conséquences néfastes d'une telle solution, mais il la

(1) Cité par KEITH, *The sovereignty of the british dominions*, Préface, p. xvii.

déclare impossible pour des raisons d'ordre juridique. « Cette forme d'Union d'Etats », dit-il, en parlant de l'Union personnelle, « se caractérise par la « communauté de souverain et de dynastie, mais « cette communauté n'est qu'un fait purement accidentel. Dans le Commonwealth, le lien qu'est la « personne du Roi apparaît absolument essentiel, lié « à l'existence même du Commonwealth et non pas « comme un accident dû au hasard d'un mariage ou « d'une succession. La fragilité de l'Union personnelle qui se termine par le décès du monarque commun, par l'extinction d'une dynastie, par la divergence des lois successorales des pays unis ensemble « ne se trouve pas ici. L'association entre les membres du Commonwealth ne pourrait prendre fin « comme a pris fin l'Union personnelle entre la « Grande-Bretagne et le Hanovre, à l'avènement de « Victoria, en 1837. Victoria put monter sur le trône « d'Angleterre, mais sa qualité de femme lui interdit « le trône de Hanovre. Et surtout, l'Union personnelle suppose autant de couronnes qu'il y a de pays « différents. Au contraire, juridiquement, la Couronne britannique est une, indivisée, indivisible... « La Couronne est l'Exécutif unique dans toutes les « parties de l'Empire. Tel n'est pas le cas dans une « Union personnelle » (1).

Mais si la solution de l'Union personnelle semble difficile à défendre juridiquement en ce qui concerne les membres du Commonwealth, peut-être en va-t-il différemment dans les relations du Royaume-Uni et

(1) CHEVALLIER, *op. cit.*, t. II, p. 1042.

des îles anglo-normandes. En effet, les îles ont droit, semble-t-il, à un traitement spécial. Elles ne sont pas d'anciennes colonies qui ont bénéficié de l'émancipation. Aussi leur indépendance à l'égard du Parlement anglais ne résulte-t-elle pas d'une concession originelle : elle existait *ab initio*, et, par conséquent, elle est infiniment plus respectable que celle des dominions qui, après tout, n'a jamais été qu'acquise. Bien avant de connaître le terme « Union personnelle », les insulaires en connaissaient le sens et, quand on leur demandait de définir les relations des îles avec l'Angleterre, ils faisaient textuellement leur le mot de Franklin : « Ce ne sont pas des possessions de l'Angleterre, mais des possessions du Roi. » En effet, les îles ne relèvent que du Souverain en tant que descendant des Ducs de Normandie, et il ne faut pas leur opposer la formule qui précédait au début certains actes royaux « the King in parliament assembled ». Car elles n'avaient pas à protester contre l'intervention d'un Parlement qui n'était alors que la forme élargie du Conseil du Roi. Si elles s'insurgent aujourd'hui contre son autorité, c'est parce qu'il représente une volonté distincte de celle du Roi, la volonté du peuple anglais. Elles n'ont pas à reconnaître cette usurpation à laquelle elles n'ont pas pris part. Les Anglais sont désormais maîtres de leurs destinées, c'est bien ; mais ils n'ont pas à diriger celle des autres, et les îles ont une expérience politique suffisante pour se gouverner elles-mêmes, administrer leurs lois sous l'autorité paternelle et distante de leur Suzerain.

Est-il alors vraiment possible d'admettre qu'il n'y a, entre les îles et le Royaume d'Angleterre, qu'une simple Union personnelle, caractérisée par la communauté de Souverain ? Nous avons vu les critiques faites par les auteurs modernes à cette conception, en ce qui concerne les relations entre membres du Commonwealth. Celles de Hughes ne pouvaient s'appliquer qu'aux rapports entre les dominions et le Royaume-Uni qui sont des Etats parlementaires, mais celles de M. Chevallier ont une portée plus générale et résument parfaitement notre pensée. Il est impossible d'admettre qu'il n'y a entre les îles et le Royaume-Uni qu'une simple Union personnelle. Comme nous avons eu l'occasion de l'indiquer, l'Acte de Settlement de 1701 qui a réglé la succession au trône d'Angleterre, a réglé en même temps la possession de ce lambeau du duché de Normandie. Aussi, loin de former une possession personnelle du Souverain, adhère-t-il à la Couronne anglaise comme l'écorce à l'arbre. Ceci est un obstacle juridique suffisant pour nous faire écarter l'idée d'Union personnelle. Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'il n'y a jamais eu entre le Duché de Normandie et le Royaume d'Angleterre de liens aussi ralâchés : au ^{xii}^e siècle, en effet, la simple communauté de souverain eût paru trop abstraite : elle devait s'appuyer sur une certaine communauté d'institutions juridiques. Le gouvernement féodal était d'ailleurs favorable à l'unification : le principe étant, en effet, celui du Gouvernement à Grand Conseil, la Curia accompagnait le Roi dans ses déplacements et ainsi un grand nombre d'officiers se trouvaient communs au royaume et au duché. Quant à l'administration financière, elle était plus spécialisée

sans doute, car le maniement des fonds devait se poursuivre en l'absence du Roi. Il y avait au moins un trésorier pour la Normandie et quelques officiers permanents. Cependant le trésor était fréquemment envoyé de Normandie en Angleterre et il y avait un système de balance des comptes permettant de faire face à des dépenses en Angleterre avec des fonds provenant de paiements normands (Haskins). Ainsi les liens entre les deux pays étaient certes moins fragiles que ceux que crée la seule présence d'un Souverain commun.

Toutes ces raisons, notamment les raisons de droit constitutionnel — car la tradition est évidemment ici de peu de poids — nous font écarter l'idée d'Union personnelle. Mais, alors, quelle est au juste la nature des relations des îles et de l'Angleterre ? On serait assez tenté de ne faire entrer leur union dans aucun cadre tout préparé. Au fond, d'ailleurs, l'étiquette importe assez peu. Ce qu'il faut indiquer, c'est que les îles ont un statut particulier au sein de l'Empire britannique. Marshall l'a bien senti, et, de l'union des îles et de la Grande-Bretagne, il donne cette définition nuancée : « Comme on parle d'un homme qui tient quelque chose par le droit de sa femme, ainsi l'on peut dire que les îles de la Manche sont tenues par la Grande-Bretagne par droit du Souverain » (1). C'est là évidemment une solution capable de donner satisfaction aux plus susceptibles. Les îles forment une possession personnelle du Souverain, cependant, le droit du Parlement n'est pas exclu pour autant, car, actuellement,

(1) *Constitutional Position of the Channel Islands in the British Empire.*

toutes les possessions du Souverain relèvent de la métropole, et il n'a plus le droit d'exclure du domaine de l'Etat une partie de ses possessions personnelles, comme le faisaient, par exemple, les Rois dans l'ancienne France. Mais alors le principe de non-intervention du Parlement anglais, amplement justifié en cas d'Union personnelle, se trouve par là même écarté. Nous voici donc tout naturellement conduits à examiner, en dehors de cette hypothèse, le droit du Parlement anglais de légiférer pour tout l'Empire. C'est à quoi nous allons consacrer une seconde section.

SECTION II. — PRINCIPE DE LA SUPRÉMATIE DU PARLEMENT ANGLAIS

L'omnipotence du Parlement est un des traits fondamentaux de la constitution anglaise. Cette omnipotence se manifeste, à l'intérieur, en ce que le Parlement, statuant en sa qualité ordinaire, peut opérer les changements les plus graves dans les institutions du pays. Comme disait Gladstone « l'expression loi fondamentale n'est pas connue de la constitution » (1).

Mais le Parlement est aussi le corps politique essentiel dans le cadre plus large de l'Empire ; et au fond, toutes les difficultés qui ont surgi dans les relations inter-impériales ont la même origine. Elles proviennent de ce que ce Parlement, qui ne représente en fait que l'Angleterre, l'Ecosse et le nord de l'Irlande, prétend être pour tout l'Empire l'autorité législative

(1) Cité par SIEDEL, p. 13.

suprême. Et il faut avouer que cette prétention repose sur un solide fondement historique. Le Long Parlement, à l'époque de Cromwell, proclamait déjà son autorité sur « le peuple d'Angleterre et de toutes les possessions, de tous les territoires lui appartenant ». Et depuis le ^{xvii}^e siècle, le Parlement a constamment affirmé et exercé ce droit. Aussi peut-on citer comme un document tout à fait extraordinaire le Renonciation Act de 1782 par lequel le Parlement anglais renonçait à son droit de légiférer pour l'Irlande : « Ledit droit « revendiqué par le peuple d'Irlande de n'être tenu ni « lié que par les lois promulguées par Sa Majesté (en « tant que Roi d'Irlande) et par le Parlement de ce « royaume (d'Irlande) est et sera par les présentes, « définitivement déclaré reconnu et établi à tout « jamais, et ne devra, en aucun temps à venir, être « jamais discutable ni remis en discussion » (1). Il faut ajouter que d'ailleurs, l'octroi à l'Irlande de l'indépendance législative ne tarda pas à paraître dange-reux, car quelques années plus tard, le Parlement se ravisa, et l'Acte d'Union de 1802 cimentait l'Union de l'Angleterre et de l'Irlande qui formèrent désormais le nouvel état que l'on désigna sous le nom de Royaume-Uni.

C'est là, on le voit, un exemple d'intérêt purement historique, et, de façon générale, le Parlement n'a pas jugé utile de poser de telles bornes à son autorité. Aussi importe-t-il de remarquer que la non-représentation des diverses parties de l'Empire n'est pas un

(1) Cité par DE WARREN, *L'Irlande. Ses institutions politiques*, p. 73.

obstacle au droit du Parlement de légiférer pour elles, car ce droit, il le tient d'après les bases mêmes de la constitution anglaise qui consacre sa suprématie. Et longtemps, les dominions britanniques ont senti le poids de son autorité. C'est lui, en effet, qui a été pour eux le pouvoir constituant. Quand se fut solidement instauré, au Canada, l'usage, pour le gouverneur, de choisir ses ministres parmi la majorité parlementaire, ce fut le Parlement anglais qui, par le North America Act de 1867, accorda au Canada une constitution basée sur le principe de la souveraineté populaire, et il en fut de même pour l'Australie en 1901, l'Afrique du Sud, en 1909. Les constitutions de ces trois dominions illustrent donc de façon manifeste les pouvoirs législatifs du Parlement anglais.

Marshall disait encore, en 1890 : « De l'Inde britannique jusqu'aux rochers de Gibraltar et de Sainte-Hélène, le Parlement Impérial est le siège de l'autorité absolue et la source de tout pouvoir législatif ». Ceci ne paraît plus vrai à l'heure actuelle. Les dominions ont secoué le joug et ne veulent plus dépendre que d'eux-mêmes. Le principe de la suprématie du Parlement anglais aurait-il donc disparu à la suite des Conférences Impériales de 1926 et de 1930 ? Ce serait là une solution presque révolutionnaire ; il importe avant tout de voir si elle se vérifie dans les faits. L'indépendance dont jouissent actuellement les dominions britanniques est, en effet, le fruit d'une longue évolution dont M. Chevallier, dans son livre, a magistralement retracé toutes les péripéties. Le point de départ, c'était la suprématie du Parlement Impérial, illustré nous l'avons vu par l'octroi aux dominions de constitutions

parlementaires. Mais tout en se montrant généreux, le Parlement avait pris certaines précautions destinées à sauvegarder ses droits. Il avait édicté d'importantes restrictions au pouvoir législatif des dominions, ces restrictions étant insérées, les unes dans le Colonial Law Validity Act de 1865, les autres, dans les constitutions qu'il accordait séparément à ses anciennes colonies.

D'après le Colonial Law Validity Act, une loi d'un dominion est nulle dans la mesure où elle contredit une loi impériale applicable à ce dominion (art. 2), mais il n'en est pas ainsi si elle n'est contraire qu'au droit anglais en général. A l'époque où il fut voté, le Colonial Law Validity Act élargissait plutôt qu'il ne limitait les pouvoirs des législatures coloniales; ce n'est que bien après qu'il fut regardé par les dominions comme une restriction insupportable au libre développement de leur autonomie.

D'autre part, les constitutions des divers dominions contenaient, elles aussi, certaines réserves en vue de sauvegarder l'unité du droit impérial. C'étaient :

1° le veto ou refus du gouverneur d'approuver un projet de loi ;

2° « la réserve, ou refus d'approbation par un gouverneur général d'un bill dûment voté par la législature compétente afin que la volonté de Sa Majesté puisse être examinée à cet égard ».

Les statuts relatifs à ce droit de réserve se divisaient d'ailleurs en deux groupes :

a) ceux qui confiaient au gouverneur général un pouvoir discrétionnaire de réserve ;

b) ceux qui obligeaient le gouverneur à réserver certaines catégories de bills se rapportant à des sujets spéciaux ;

3° le pouvoir de disallowance ou droit, exercé par la Couronne sur l'avis de ses ministres du Royaume-Uni, d'annuler un acte fait par le Parlement du dominion.

Les pouvoirs « légaux » de la métropole sur ses anciennes colonies restaient donc assez grands. Suprématie législative du Parlement de Londres, vetos de la Couronne, autant de restrictions qui auraient pu gêner le développement constitutionnel des nouvelles nations d'outre-mer. En fait, il n'en a rien été, car le régime parlementaire nouvellement créé était un régime de liberté. Aussi a-t-il réussi à balayer assez vite toutes les restrictions légales qui lui étaient imposées. A la veille de la guerre, les dominions légiféraient librement pour toutes leurs affaires intérieures et, quelques années plus tard, une clause insérée dans la Constitution irlandaise de 1921 allait faire mesurer toute la longueur du chemin parcouru. Cette clause maintient, en effet, le droit de veto du gouverneur et le droit de réserver les bills, mais « le représentant de la Couronne, en refusant l'assentiment royal, ou en réservant un projet de loi, devra agir conformément à la loi, à la pratique et aux usages constitutionnels réglant la matière dans le dominion du Canada ». C'était reconnaître de la façon la plus évidente que théorie et pratique ne coïncidaient plus. Peut-être alors aurait-il fallu ajuster les textes au nouvel état de choses. C'eût été une solution radicale et fort peu britannique. Elle n'a pas prévalu à la Conférence Impériale de 1926 ni aux conférences qui l'ont suivie et

complétée. On n'a pas aboli, en effet, les anciennes restrictions aux pouvoirs législatifs des Parlements des dominions, mais un principe essentiel est désormais posé. Comme dit M. Chevallier « le consentement du « dominion intéressé était la condition *sine qua non* « du maintien des pouvoirs légaux de la métro-
« pole » (1). C'était là, évidemment, le chef-d'œuvre et le couronnement de la diplomatie britannique, la conciliation la plus habile qu'on pût imaginer des textes de loi et de la pratique qui avait prévalu depuis le moment où ils avaient été rédigés. Car, en effet, par application du principe, les armes dont disposait jadis la métropole pour assurer sa suprématie, sont devenues désormais inopérantes.

Le Parlement anglais peut continuer à légiférer pour tout l'Empire : il le faut bien, puisque certains sujets impliquent une autorité extraterritoriale, et que les Parlements des dominions n'ont eu longtemps qu'une compétence strictement territoriale ; mais, même quand le Parlement légifère, la loi qu'il vote ne sera applicable que si elle a été faite en accord avec le Parlement du dominion intéressé. De même, les droits conférés à la Couronne anglaise, en vue de maintenir l'unité de législation impériale, subsistent, mais un corollaire du principe énoncé plus haut les paralyse entre les mains du Roi. Le rapport Balfour souhaite, en effet, que le droit soit reconnu au gouvernement de chaque dominion de donner des avis à la Couronne sur toutes les questions ayant trait à ses propres affaires. Par conséquent, il ne serait pas « conforme à la prati-

(1) CHEVALLIER, *op. cit.*, t. II, p. 803.

« que constitutionnelle qu'il fût donné à Sa Majesté par
« le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne,
« sur une question quelconque des affaires d'un domi-
« nion, des avis contraires aux vues du gouvernement
« de ce dominion ». Il est évident que, dans ces condi-
tions, les anciens droits de réserve et de rejet des lois
devenaient inopérants ; et la Conférence Technique de
1929 n'a fait que déduire une conséquence logique des
principes posés en 1926, en déclarant que « ceux des
« dominions qui possèdent le pouvoir de reviser leurs
« constitutions peuvent supprimer le droit de résér-
« ver les bills et celui de veto ».

Restait le Colonial Law Validity Act, évidemment peu
en harmonie avec l'indépendance dont jouissent
actuellement les dominions. Ce dernier vestige était tôt
ou tard condamné à disparaître. La Conférence Impé-
riale de 1930 recommandait qu'on l'abrogeât pure-
ment et simplement en ce qui concerne les dominions.
Ce vœu ayant été réalisé en 1931, par le Statut de
Westminster, rien ne fait plus obstacle à l'égalité légis-
lative entre tous membres du Commonwealth.

La solution donnée par la Conférence Impériale de
1926 au problème éminemment délicat des relations
inter-impériales nous paraît tout à fait remarquable.
Sans dépouiller expressément la métropole de ses pou-
voirs légaux, elle a réussi par un véritable subterfuge
juridique à les annihiler complètement ; sans effacer
les textes antérieurs, elle les a vidés de leur contenu en
les rendant pratiquement inapplicables ; et, ce faisant
elle n'a fait qu'employer un procédé cher aux Anglais.
Suivant une comparaison célèbre, « l'Angleterre n'a
« pas gravé les tables de sa constitution sur le bronze,

« elle a préféré la cire plus molle, plus impressionnable, plus facile à manier » (1). Aussi, à part quelques vieux textes respectables, la Constitution anglaise est-elle surtout faite d'usages consacrés de temps immémorial dont les Cours ne peuvent connaître et qui sont cependant couramment observés par tous les hommes politiques. Les changements les plus graves s'opèrent sans secousse. Une modification constitutionnellement importante peut résulter du simple abandon ou de l'introduction souvent fortuite d'une coutume. La Conférence de 1926, dans ses résolutions, s'est conformée à ce souci, bien britannique, de ménager les transitions et de réformer sans brusquer.

Que cette Conférence ait introduit d'importants changements dans la constitution du Commonwealth, cela est indéniable. Mais il n'en est pas moins certain que ces changements étaient devenus absolument nécessaires en ce qui concerne les dominions. Le Parlement anglais avait voulu, en effet, en 1867, concilier deux principes opposés : celui de sa suprématie légale et l'octroi aux dominions du self-government. Comme Jenkins l'écrivait en 1905, il s'agissait « de concilier » les institutions parlementaires locales, faites d'après « le modèle anglais, avec la suprématie d'un Parlement » dans lequel la colonie n'a pas de voix. Le Parlement anglais, qui est le corps législatif suprême dans tout l'Empire, ne peut être reproduit dans aucune autre colonie à self government où les pouvoirs législatifs sont nécessairement limités ».

(1) SIEDEL, *op. cit.*, p. 12.

(2) *British Rule and Jurisdiction beyond the seas*, p. 23.

La nécessité de donner une solution au problème des relations entre les îles et le Royaume-Uni apparaît moins pressante : théoriquement, en effet, la constitution anglaise et les constitutions insulaires ne sont pas faites sur le même modèle : aussi n'existe-t-il pas entre elles cette incompatibilité formelle que nous avons rencontrée à propos des dominions britanniques. Et c'est justement parce que les îles ne connaissent pas le régime parlementaire qu'on a voulu faire de leur subordination au Parlement anglais une véritable nécessité logique. L'usage constitutionnel qui a, en effet, prévalu dans l'Empire est que l'Exécutif doit partout être soumis au contrôle du peuple par l'intermédiaire de ses représentants. « Aussi », écrit Keith, « tous les officiers de la Couronne tiennent leur autorité d'un corps politique élu, et, si aucun corps n'existe localement, ils doivent obéissance à quelque autorité qui est responsable devant une législature populaire » (1). Cette maxime peut aisément se vérifier dans toutes les parties de l'Empire. Dans le Royaume-Uni, les ministres sont responsables devant le Parlement et tous les organes administratifs soumis à leur contrôle sont par là, eux aussi, soumis au contrôle du Parlement. Dans les colonies et protectorats où il n'y a qu'une assemblée représentative, le gouverneur et ses subordonnés dépendent également du Parlement Impérial. Enfin, dans les dominions, existait à l'origine, une double responsabilité de l'Exécutif : celle du gouverneur devant le Parle-

(1) KEITH, *Constitution, law and administration of the Empire*, p. 14.

ment de Londres, et celle des ministres qui l'entouraient devant la législature locale. Cette dernière, seule, a survécu. Car, depuis la Conférence de 1926, le gouverneur n'est plus le représentant de la métropole, mais le représentant personnel du Roi, nommé par lui sur présentation du Secrétaire d'Etat pour les dominions. Il se trouve, en fait, dans la situation d'un véritable chef parlementaire et les ministres qu'il choisit doivent se conformer aux vues de la majorité des représentants du peuple. Les îles devraient, dit-on, se conformer à ce principe général de la responsabilité de l'Exécutif devant un Parlement. Puisqu'elles ne connaissent pas le régime parlementaire, c'est devant le Parlement anglais que la responsabilité de leur Exécutif se trouve mise en jeu. Cependant nous pensons qu'un raisonnement aussi strictement logique ne convient guère ici. Les Etats des îles ne peuvent contrôler le gouverneur, c'est vrai : mais le gouverneur ne joue actuellement dans les constitutions insulaires qu'un rôle secondaire, et, d'ailleurs, n'a jamais été détenteur que des attributions purement militaires du pouvoir exécutif. En fait, la besogne ordinairement dévolue à l'Exécutif est accomplie par des Comités recrutés au sein des Etats et responsables devant eux, et, ainsi l'Assemblée législative du pays se trouve malgré tout armée d'un certain pouvoir de contrôle. Aussi ne pensons-nous pas que la logique seule suffise à justifier la subordination des îles au Parlement anglais.

La vérité, c'est que ce Parlement possède sur toutes les législatures coloniales une suprématie législative indiscutable. Son autorité n'a été mise en échec, en ce qui concerne les dominions, que par le

principe, posé en 1926, du droit pour le Parlement d'un dominion de consentir à la législation impériale. Pareil droit n'a pas été expressément concédé aux Etats des îles anglo-normandes. Seulement, comme nous le savons, la Constitution anglaise est plutôt faite de maximes et d'usages que de droit écrit, et, peut-être, les Etats peuvent-ils invoquer une pratique constante qui rendrait à présent « inconstitutionnelle » sinon « illégale » toute tentative du Parlement anglais de légiférer pour elles. Ainsi se trouverait vérifiée cette affirmation, relevée jadis par les insulaires dans le *Times* et dont ils souhaitaient que le Parlement anglais fit son profit : « la force et la cohésion des diverses « dépendances de l'Empire britannique sont basées « sur un système tolérant de toutes les variétés de « libertés locales et respectueux de tous les privilèges « locaux, plutôt que sur une règle arbitraire de sujétion rigoureuse aux lois et aux institutions de la « mère patrie ».

Mais, il est évident qu'en dehors de toute intervention du Parlement Impérial, toute possession britannique peut accorder droit de cité à la loi anglaise. La contrainte ou l'assimilation spontanée produisent ainsi le même résultat : la loi anglaise se trouve mise sur le même pied que la loi indigène. Nous allons voir comment, en ce qui concerne les îles, s'est manifestée cette force d'expansion du droit anglais, et si elles ont réussi à maintenir intact le vieux système de lois qu'elles tenaient de leur patrie d'origine, le duché de Normandie.

CHAPITRE II

L'application aux îles de la loi anglaise

« Le régime juridique qui prévaut dans une colonie », dit Speyer, « dépend, non pas de son mode d'acquisition, mais simplement de son état social pré-existant » (1). Ceci résulte de la politique sagement suivie par le gouvernement impérial qui n'a pas jugé opportun d'imposer avec la même rigueur le respect des principes de droit anglais sur toute l'étendue de l'Empire. « Là où il existait, au moment de l'acquisition de la souveraineté », dit encore Speyer, « de véritables institutions juridiques, conçues d'après les notions européennes, celles-ci ont été maintenues, parce que les bouleversements complets et les modifications radicales répugnent à l'esprit éminemment conservateur, pratique et tolérant des Anglais. Par contre, là où il n'existait qu'un droit rudimentaire et insuffisant pour les besoins des colons civilisés, l'adoption du droit anglais s'imposait comme la solution naturelle » (2).

(1) *La Constitution juridique de l'Empire Colonial britannique*, p. 173.

(2) *Id.*, p. 173.

Aussi, dans les colonies de la deuxième catégorie, le droit anglais constitue-t-il le droit initial. Les colons, en quittant la mère-patrie, restent soumis à la Common Law ou loi coutumière et aux statuts qui peuvent s'appliquer en dehors du Royaume-Uni. Mais la plupart des possessions anglaises rentrent dans la première catégorie. « Aussi l'Empire britannique », écrit Bastide, « offre-t-il une variété déconcertante de systèmes de lois : le Bas-Canada a conservé le vieux Droit français, Maurice et les Seychelles, notre Code civil, l'Afrique du Sud et Ceylan, le vieux droit hollandais, à Malte, on juge d'après de vieilles lois italiennes, tandis que, dans les îles de la Manche, les curieux retrouvent le « Grand Coutumier de Normandie ». Les Constitutions autonomes accordent aux Dominions le droit de légiférer, l'Irlande libre légifère de son côté, l'Ecosse, en confondant ses destinées avec celles de l'Angleterre, a stipulé qu'elle conserverait ses lois ; aucune tentative n'a été faite pour unifier ces divers systèmes » (1).

Comme on le voit, ce ne sont pas seulement les dominions ou les dépendances autonomes qui sont ici énumérées. L'Ecosse fait partie du Royaume-Uni ; Maurice et les Seychelles sont dans une étroite subordination vis-à-vis de leur gouverneur, et Malte ne connaît depuis quelques années qu'un essai encore timide de gouvernement représentatif. Dans toutes ces possessions, le droit anglais ne constitue qu'une législation d'appoint ; les îles ne sont donc pas seules à se réclamer d'un système de lois foncièrement original.

(1) BASTIDE, *L'Angleterre nouvelle*, p. 59.

Mais elles sont certainement les premières à avoir repoussé les principes de la Common Law. Quand, en 1309, Edouard II envoya dans les îles des Commissaires chargés de mener une enquête sur l'état des personnes et des propriétés, les communautés de Jersey et de Guernesey furent sommées de déclarer à quel système de lois elles entendaient se soumettre. Les réponses furent légèrement différentes. Guernesey ne voulait reconnaître que les coutumes suivies dans l'île de temps immémorial, Jersey se référait au droit normand, quelque peu modifié, cependant, par les usages locaux. Ces différences n'importent guère. De façon générale, le droit des îles est celui de leur patrie d'origine qui, d'ailleurs, en 1204, n'avait pas acquis sa rédaction définitive. Mais la Summa de Legibus, quand elle parut, répondait si bien aux besoins des îles qu'elle fut par elles immédiatement adoptée, comme le furent au xvi^e siècle les Commentaires de Terrien. C'est ainsi que le recueil législatif, paru en 1583, connu sous le nom « d'Approbation des Lois, Coutumes et Usages de l'île de Guernesey, différents du Coutumier de Normandie d'ancienneté observés en ladite île » est basé, en partie, sur les coutumes locales, et, en partie, sur la coutume normande, telle qu'elle avait été développée par la glose et les Commentaires de Terrien. Et, lors de leur visite aux îles, en 1847, les Commissaires Royaux, dans leur rapport officiel, mirent la Coutume Normande au premier rang des sources du droit.

Cependant, il est certain que le droit privé des îles n'a pu se conserver intact. Pour qu'il puisse rester en vigueur, il lui a fallu se modifier et s'adapter. C'est là d'ailleurs un phénomène très général. Speyer a noté

la diffusion du droit pénal anglais sur toute l'étendue de l'Empire, tandis que le droit civil, et en particulier le droit de la famille, a opposé presque partout une résistance victorieuse. Cette unification du droit pénal s'explique par des causes générales ; supériorité de la procédure pénale anglaise sur tous les systèmes concurrents, facilité de transplantation des institutions pénales. Toutes ces raisons valent pour les îles. En effet, le système de justice répressive en usage au Moyen-Age, avec toute sa gamme de peines corporelles, était trop rudimentaire pour qu'il ne devint pas nécessaire à la longue de l'assouplir sous peine de le voir tomber en désuétude. Le droit anglais formait un modèle tout trouvé. Aussi les Etats des îles se sont-ils largement inspirés des statuts du Parlement, et les Cours Royales de la pratique suivie par les tribunaux anglais. Il en est de même dans d'autres domaines, par exemple, celui de la législation sociale et ouvrière. Dans nombre de cas, les Etats ont purement et simplement légiféré sur la base d'un Acte du Parlement. Aussi, actuellement, le droit écrit des îles et la Statute Law anglaise présentent des points communs que ne connaissaient pas leurs lois coutumières. Ainsi s'est produit pour les îles ce phénomène d'assimilation spontanée qui, en dehors de toute contrainte, tend à rapprocher des institutions originaires différentes.

Mais, naturellement, le législateur anglais ne compte pas toujours sur l'action de l'évolution pour opérer ce rapprochement. Dans les moins indépendantes des colonies britanniques, il intervient activement pour modifier, abroger ou compléter le droit initial. Pareille éventualité peut-elle se produire aux îles et

comment le droit anglais vient-il se superposer au droit indigène quand les Etats n'ont pas jugé opportun d'adopter eux-mêmes telle ou telle disposition d'un Acte du Parlement ? En réalité deux cas bien distincts peuvent se présenter :

1° le Conseil Privé déclare un Acte du Parlement applicables aux îles de la Manche ;

2° le Parlement prétend légiférer lui-même pour les îles.

La première hypothèse ne nous retiendra pas longtemps. Le Conseil Privé, en effet, en étendant aux îles un Acte du Parlement exerce tout simplement le droit d'initiative qui lui est unanimement reconnu. Peut-il faire triompher ses vues indépendamment de la volonté des Etats ? C'est là une question que nous avons suffisamment étudiée pour qu'il soit à présent inutile d'y revenir. M. Robinet de Cléry, dans son livre, donne deux exemples intéressants de ce genre d'intervention du Conseil Privé. En 1845, le Conseil envoya à Guernesey l'ordre d'enregistrer deux Actes du Parlement relatifs à l'hôpital de Chelsea et à ses pensionnaires étrangers. La Cour de Guernesey rendit un arrêt ainsi conçu : « Après avoir eu lecture dudit ordre de Sa « Majesté en Conseil et desdits actes du Parlement a « ordonné, ouïes les conclusions des officiers de la « Reine que ledit ordre sera enregistré dans le livre « pour l'enregistrement des ordres de Sa Majesté en « Conseil, et quant aux dits actes du Parlement, il a « été ordonné qu'au lieu de l'enregistrement d'iceux, « mais au même effet, ils seraient logés au greffe pour « faire partie des records de cette île. La Cour cepen- « dant, vu que cette île n'est pas dénommée dans les-

« dits actes a cru devoir déclarer qu'elle n'admet pas
« le principe que les habitants de cette île puissent
« être liés par les dispositions d'actes du Parlement
« dans lesquels l'île n'est pas dénommée, et soit que
« lesdits actes fissent ou non partie de nos records, et
« qu'elle se réserve en conséquence le droit de faire
« toutes fois et quantes de très humbles remontrances
« tant contre le dit principe que contre aucune clause
« desdits actes du Parlement qui dérogent ou paraissent
« déroger aux droits et privilèges des habitants
« de cette île, tels qu'ils ont été accordés par diverses
« chartes royales à quoi recours. »

« Cette protestation anodine », dit M. Robinet de Cléry, « alla s'enfouir aux riches archives de la
« Cour Royale de Guernesey ».

« Quelque trente ans plus tard, écrit-il encore, un
« acte du Parlement du 13 mai 1875 ayant réglé pour
« le Royaume-Uni la résignation des bénéfices ecclésiastiques, le Conseil Privé jugea convenable de promulguer cet acte dans les îles de la Manche. Il le
« transmit aux gouverneurs et Cours Royales avec
« ordre de la faire enregistrer et publier. Quand l'acte
« du Parlement et l'ordre d'enregistrement qui l'accompagnait parvinrent à la Cour Royale de Jersey, celle-ci procéda avec beaucoup d'habileté. Elle s'abstint de tout acte d'exécution, mais elle en référa aux
« Etats qui se livrèrent à l'examen des actes du Parlement. Dix mois s'étaient écoulés quand les Etats
« votèrent un acte législatif apportant des modifications à la loi dont l'enregistrement pur et simple
« avait été requis. Ils soumirent leur résolution comme une loi jersiaire à l'approbation de la Reine en

« Conseil. Cette loi ne soulevant aucune objection,
 « l'approbation fut accordée. La Cour Royale fit enre-
 « gistrer l'ordre de confirmation approuvant les modi-
 « fications votées par les Etats ; puis, après avoir laissé
 « s'écouler un délai de quatorze jours, sur les réquisi-
 « tions du Procureur Général de la Reine, elle prit, le
 « 23 janvier 1876, une seconde délibération ordon-
 « nant que l'acte du Parlement demeurerait logé au
 « greffe, pour faire partie des records de l'île et serait
 « publié par l'officier au lieu ordinaire, afin que toute
 « personne puisse en avoir connaissance. Ainsi, l'acte
 « souverain du Parlement passait au second rang, et la
 « loi jersiaire, approuvée par la Reine, suivant les
 « coutumes de l'île, était, seule, exécutoire » (1).

La question est plus délicate quand le Parlement prétend légiférer lui-même pour les îles de la Manche. C'est à ce propos que se posent les problèmes juridiques intéressants. Sans doute, les rapports entre les Etats et le Parlement ne présentent qu'assez rarement le fameux aspect du conflit. Westminster se montre respectueux des vieilles coutumes ; les Etats s'inspirent de la législation anglaise, tant qu'elle leur paraît se concilier avec les libertés des îles. Ainsi, de part et d'autre, une certaine largeur de vue, doublée d'un louable désir d'entente, facilite l'intelligence des situations respectives. Est-ce à dire que tout risque de désaccord soit exclu ? Malheureusement, il n'en est pas ainsi, car, au fond, les droits de chacun n'ont pas été suffisamment précisés. Sans doute, les gens des îles connaissent leurs droits et les ont maintes fois définis,

(1) ROBINET DE CLÉRY, *op. cit.*, pp. 72 et s.

mais, évidemment, ils n'ont pu le faire que de façon purement unilatérale, en l'absence d'un accord avec le gouvernement du Royaume-Uni. Un tel accord serait cependant souhaitable. La plupart des difficultés, sans doute, se trouvent résolues à l'amiable ; mais, il n'en est pas moins vrai qu'en règle générale, les habitants des îles auraient intérêt à voir consacrer par une nouvelle charte leur autonomie législative et financière.

Car la conception anglaise et la conception des Etats diffèrent sur plus d'un point. Le Parlement anglais a, nous l'avons vu, le droit légal de légiférer pour tout l'Empire. Les Conférences de 1926 et de 1930 ont tourné le principe, plutôt qu'elles ne l'ont infirmé. Le rejeter, ce serait hâter la dislocation de l'Empire. En effet, les Parlements des dominions n'ont eu, longtemps, que des pouvoirs de législation strictement territoriale. Il était donc nécessaire que, pour les sujets d'intérêt impérial : extradition, faillite, il y ait une volonté coordinatrice qui puisse décider de façon générale. Les Etats des îles ne méconnaissent pas cette nécessité ; mais, à l'instar des dominions britanniques, ils réclament un droit de contrôle sur la législation impériale. De plus, ils nient expressément le droit du Parlement de se mêler des affaires locales. Aussi donnent-ils de l'intervention de ce Parlement une interprétation particulière. En effet, l'application aux îles d'un Acte du Parlement est une procédure complexe, qui se décompose en trois phases distinctes :

- 1° passation de l'Acte ;
- 2° transmission par le Conseil Privé ;
- 3° enregistrement par la Cour Royale des îles.

Cela résulte de l'Ordre en Conseil du 1^{er} juillet 1731, applicable à Jersey et à Guernesey. « Il est ordonné par « Sa Majesté qu'à l'avenir toutes les fois qu'un Acte « concernant les îles de Jersey et de Guernesey sera « passé par le Parlement de Grande-Bretagne, des « exemplaires imprimés de cet Acte seront transmis, « aussitôt que possible, par le Secrétaire du Conseil « Privé de Sa Majesté à la Cour Royale des Îles, leur « signifiant le bon plaisir de Sa Majesté d'enregistrer « et de publier ledit Acte et de le faire exécuter ».

Mais, tout le monde n'est pas d'accord sur l'importance relative des diverses phases de la procédure. Certains juristes anglais et aussi les Commissaires Royaux envoyés dans les îles, en 1847, pensaient que le vote de la loi par le Parlement était le seul acte essentiel. Cependant, ils étaient d'avis que l'Acte ne liait les îles que si elles s'y trouvaient mentionnées. Lord Coke, le fameux juriste anglais du xvii^e siècle, réclamait une mention expresse. Les Commissaires Royaux, tout en faisant de la législation impériale la troisième source de droit dans les îles, se montraient plus hésitants : « Un Acte du Parlement qui mentionne l'île, disaient-ils, est immédiatement loi sans enregistrement. Il ne semble pas tout à fait établi, s'il est nécessaire que l'île soit expressément mentionnée pour soumettre l'Acte du Parlement à cette règle, ou s'il suffit qu'il paraisse, grâce à une déduction naturelle, que le législateur avait l'intention de passer l'Acte pour l'île. » Il est certain, en effet, que le degré de précision varie suivant les Actes du Parlement. Certaines institutions anglaises ne correspondent à rien dans les îles. Un Acte du Parlement serait donc, parfois, parfait-

tement inintelligible, si l'on n'avait soin d'opérer une certaine transposition. Cette transposition est souvent opérée par le Parlement lui-même. Si nous examinons, par exemple, le Friendly Societies Act de 1896, applicable à l'île de Jersey, nous nous apercevons que le Parlement avait pris toutes ses précautions pour que les dispositions de cet Acte soient comprises et appliquées. Il était, en effet, spécifié qu'en ce qui concernait Jersey :

1° l'expression « County Court » signifiait la « Cour pour le recouvrement des menues dettes » ;

2° l'expression « Cour de Justice sommaire » aurait, dans tous les cas de Droit civil, la même signification que l'expression « Cour de Comté ».

La plupart du temps, de telles précisions sont, évidemment, inutiles, et le Parlement n'a pas à s'occuper des détails d'application de la loi dans les îles, ce qui est le rôle dévolu au pouvoir exécutif. Mais, de l'opinion des Commissaires Royaux, il faut retenir ceci : le Parlement, en légiférant pour les îles, use d'un droit légal. La transmission et l'enregistrement qui suivent la passation de l'Acte ne sont que de simples mesures de publicité quasi-automatiques, destinées seulement à ce que les habitants des îles puissent connaître cet Acte et se conformer à ses prescriptions.

Tout autre est la conception des Etats. Les îles, en effet, pensent-ils, n'ont et ne doivent avoir de rapports juridiques qu'avec le Souverain anglais. Lui, seul, peut participer à la confection de leurs lois. Aussi, loin de voir dans la transmission par le Conseil Privé un procédé commode de publicité, ils y voient un élé-

ment essentiel de toute la procédure. Le Conseil Privé n'est pas un simple canal de communication entre le Parlement et les Etats ; c'est un agent de transmission qui, en réalité, joue un rôle actif, prend l'Acte du Parlement à son compte et l'envoie dans les îles, comme s'il en était l'auteur. De là découle, pour les Etats, le droit d'examiner l'Acte, d'en refuser l'enregistrement, s'ils le jugent contraire aux privilèges de l'île et de le renvoyer devant le Conseil. En effet, l'enregistrement des Actes du Parlement n'a pas été seulement réglé par l'Ordre du Conseil du 1^{er} juillet 1731. Les Ordres du 21 mai et du 17 décembre 1679 contenaient, aussi, certaines dispositions relatives à l'enregistrement des lois votées par le Parlement. Et, ici, nous retrouvons la même controverse qu'à propos des ordres du Conseil. L'Ordre du 21 mai 1679 était plus libéral que celui de décembre qui le remplaçait. Cet Ordre se trouve inséré au Code jersiais de 1771. Faut-il interpréter cette insertion comme une simple erreur ou comme l'abrogation tacite de l'Ordre de décembre ? Les deux Ordres diffèrent assez en la forme pour que la question présente un intérêt. Voici en effet quels sont leurs textes respectifs :

Ordre de mai

« Et en ce qui concer-
« ne les Actes du Parle-
« ment, dans lesquels l'île
« est nommée et aux-
« quels elle doit se con-
« former dans la mesure

Ordre de décembre

« Et en ce qui concer-
« ne les Actes du Parle-
« ment, dans lesquels l'île
« est nommée et qui la
« concernent en quelque
« manière, il plaît à Sa

« où ces Actes la concer- « Majesté d'ordonner que
 « nent, il plaît à Sa Ma- « de tels Actes du Parle-
 « jesté d'ordonner que, « ment, aussitôt impri-
 « puisque les requérants « més, seront transmis à
 « ne sont pas représen- « l'île, joints à un ordre
 « tés au Parlement, tous « de votre Conseil Privé,
 « les Actes du Parlement, « en ordonnant l'enre-
 « avant d'être exécutés « gistrement et la publi-
 « dans l'île, seront exem- « cation ».
 « plifiés sous le Grand
 « Sceau d'Angleterre et
 « envoyés ici à la Cour
 « Royale pour y être en-
 « registrés et publiés afin
 « que les requérants puis-
 « sent en avoir connais-
 « sance pour s'y confor-
 « mer et en éviter la
 « transgression ».

Evidemment, l'Ordre de mai est moins formel que celui de décembre. Le Conseil Privé semble prendre égard à la situation particulière des îles qui n'ont pas de représentants au Parlement et, par là, ont droit à des mesures spéciales de protection. Les insulaires se fondent particulièrement sur les termes « avant d'être exécutés » pour faire de la transmission de l'Acte et de son enregistrement par les Etats une condition essentielle de son application dans les îles. Si le Conseil Privé ne transmet pas l'Acte du Parlement, cet Acte demeure ignoré. Si, une fois transmis, l'Acte n'est pas enregistré par les Etats, il n'a pas force de loi et nul

ne pourrait être poursuivi, parce qu'il ne s'y serait pas conformé. Telle est la théorie contenue, implicitement, dans toutes les revendications des Etats. Cette théorie se trouve illustrée par de nombreux exemples. Nous allons voir comment, en fait, les Etats ont tenté de se défendre contre les empiétements du Parlement britannique et quelle aide peut leur apporter le Conseil Privé, en cas de difficulté.

1° *Action des Etats*. — Le procédé le plus simple, c'est la protestation platonique. Les Etats des îles, sans s'opposer expressément à l'enregistrement de tel Acte du Parlement, se réservent le droit de ne pas appliquer telle clause qu'ils jugent contraire aux privilèges de l'île. Les archives de la Cour Royale de Guernesey nous offrent un exemple récent de ce genre de protestation qui, sur le moment, passa presque inaperçue, mais contient, cependant, le germe d'une résistance ultérieure.

Le 11 octobre 1923, un Ordre de Sa Majesté en Conseil, transmettait un Acte du Parlement (10 et 11 George V) intitulé : « Acte destiné à donner effet à une « convention réglant la navigation aérienne, et contenant d'autres dispositions relatives au contrôle et à « la réglementation de l'aviation. » Le bailiff l'examina soigneusement et y releva plusieurs articles qui lui parurent déroger aux coutumes de l'île. Il y avait d'abord certaines références à des Actes du Parlement qui ne s'appliquaient pas, jusque-là, à Guernesey et auxquels elle se trouvait désormais indirectement soumise. Il y avait, surtout, un article qui déléguait certains pouvoirs législatifs à un Secrétaire d'Etat qui en avait profité, jusque-là, pour passer quelques règle-

ments relatifs à la navigation aérienne. L'île de Guernesey, en enregistrant l'Acte du Parlement Impérial, allait-elle se trouver également liée par les règlements édictés par un simple Secrétaire d'Etat ? Le bailiff se refusait énergiquement à admettre pareille éventualité.

« Nous sommes, ainsi que toutes les autres parties des
« dominions de Sa Majesté, liés par les Actes du Par-
« lement qui nous mentionnent de façon spéciale,
« disait-il, mais c'est la première fois qu'il est sug-
« géré que nous pourrions être liés par des règlements
« faits par un Secrétaire d'Etat, et nous manquerions
« à notre devoir juré de défendre les libertés et fran-
« chises de Guernesey, si nous enregistrions cet Acte,
« sans y introduire quelques réserves... Quand l'Acte
« vint à ma connaissance, j'indiquai les difficultés qui
« se présentent à nous maintenant, espérant que le
« gouvernement britannique serait capable de trouver
« une solution. On nous ordonne à présent d'enregis-
« trer cet Acte. Il est hautement désirable qu'il soit
« enregistré, et, si nous différions l'enregistrement,
« nous recevriions un ordre péremptoire auquel il nous
« faudrait obéir. Je vous demande donc d'enregistrer
« cet Acte avec les réserves ci-jointes que nous avons
« longuement mûries, avec l'assentiment des officiers
« de la Couronne ».

Comme on le voit, le bailiff se montrait soucieux d'éviter le conflit qui n'aurait pas manqué de se produire, si la Cour avait délibérément refusé l'enregistrement. Mais il déclarait vouloir ignorer certaines clauses de l'Acte du Parlement. Il est donc probable que, si quelque difficulté venait à se présenter à propos de cet Acte, les Etats de Guernesey argueraient des

termes mêmes dont s'est servi le bailiff pour se soustraire à l'application d'un article litigieux.

Mais, souvent, la protestation platonique serait bien peu efficace. Il en est ainsi toutes les fois que l'exécution de l'Acte du Parlement est réclamée de façon immédiate. Dès lors, les Etats ont avantage à entrer en communication directe avec le gouvernement du Royaume-Uni pour obtenir, si possible, la revision à leur profit de l'Acte du Parlement. On les a, parfois, vus envoyer à Londres des délégués, chargés de défendre leur cause à la Chambre des Communes. Mais, c'est là un procédé tout à fait extraordinaire ; le plus souvent, ils se contentent d'une simple lettre, et l'histoire offre des exemples où de telles interventions des Etats ont été couronnées de succès. Il en fut ainsi pour le Merchant Shipping Act de 1854, ou, encore, le traité de commerce signé avec la France en 1860.

Le Merchant Shipping Act, qui était d'une application très générale, contenait un article qui devait donner lieu à de laborieuses négociations. C'était le fameux art. 411 dont voici le texte définitif : « Aucune taxe
« pour les phares, bouées ou fanaux, qui doivent être
« construits ou placés dans les îles de Jersey, Guernesey, Sercq et Aurigny, ne sera levée dans lesdites îles
« de Guernesey ou de Jersey, sans le consentement des
« Etats respectifs des îles, et aucun des pouvoirs donnés préalablement à Trinity House relativement à ces
« phares, bouées ou fanaux, construits ou placés dans
« les dites îles de Jersey ou de Guernesey, ou qui doivent y être placés, ne sera exercé sans l'assentiment
« de Sa Majesté en Conseil. »

Cette dernière restriction fut introduite sur la demande des habitants des îles, car, disaient-ils, « l'extension de l'autorité de Trinity House à ces îles « n'implique pas seulement un sacrifice partiel de « l'autorité de la Couronne et des officiers, par lesquels cette autorité s'exerce, comme la Cour Royale « l'a indiqué dans une communication précédente sur « ce sujet, mais il y aurait également là une violation grave des droits essentiels des habitants. Car « ils ont toujours manifesté le plus grand désir d'être « gouvernés par Sa Majesté en Conseil, seule, et sans « l'intervention d'aucune autre autorité faisant partie « du gouvernement général des îles britanniques. En « fait, c'est là le principe fondamental de la constitution et il a été strictement appliqué jusqu'à aujourd'hui ».

Comme on le voit à la lecture de l'article 411, les habitants des îles obtinrent satisfaction et rectification partielle de l'Acte du Parlement.

Le traité de commerce signé avec la France en 1860 offre un exemple plus frappant encore d'une résistance active de la part des Etats. Le traité de 1860 contenait, comme on sait, des clauses extrêmement favorables au commerce anglais. Mais était-ce oubli ou négligence, les îles étaient laissées en dehors de la convention. Les Chambres de Commerce de Jersey et de Guernesey s'adressèrent au gouvernement britannique afin d'obtenir l'extension aux îles de la Manche des avantages du traité qui venait d'être conclu. Des négociations eurent lieu à ce sujet entre le gouvernement anglais et M. Thouvenel, alors ministre du Commerce. Ce dernier accepta d'englober les îles de la

Manche dans les termes du traité, mais à la condition que les tarifs, alors en vigueur dans les îles, ne soient pas modifiés au détriment des produits d'importation française. Quand les magistrats de Guernesey demandèrent la communication des clauses du traité, ils furent tout étonnés d'apprendre que le gouvernement de Sa Majesté s'était engagé à ce que les actes passés par la législature de l'île, en vue de relever les tarifs douaniers, ne seraient pas sanctionnés par Sa Majesté en Conseil aussi longtemps que le traité resterait en vigueur.

La Cour Royale ne laissa pas passer cela. Les Etats de l'île voulaient, en effet, garder la liberté d'élever les droits de douane qui, disaient-ils, avaient, en réalité, le caractère de droits d'octroi, et, surtout, le principe que l'île pût se trouver liée par les clauses d'un traité, auquel elle n'avait qu'indirectement participé, semblait à tous inadmissible. Aussi, dans son Billet d'Etat, le bailliff attirait particulièrement sur ce sujet l'attention des Etats, en leur demandant s'ils étaient d'avis :

1°) « de donner leur adhésion aux représentations de
« la Cour Royale, à l'égard des relations commercia-
« les de l'île de Guernesey avec la France ;

2°) « de présenter à Sa Majesté en Conseil une très
« humble pétition priant Sa Majesté de prendre sous
« sa protection les intérêts commerciaux de l'île ;

3°) « de demander que les engagements pris relative-
« ment à l'extension du traité de 1860 à l'île soient
« communiqués aux Etats ;

4°) « de réserver aux Etats la faculté d'adresser à
« Sa Majesté toutes représentations à l'égard de ces
« engagements. »

Il semble que les représentations des Etats ne demeurèrent pas sans résultat et que les négociations avec la France furent momentanément suspendues, car, quelque temps après, les Etats rédigèrent un projet de loi qui modifiait les engagements pris à leur insu par le gouvernement britannique. Ils décidaient seulement « de ne pas mettre sur les vins et spiritueux français
« aucun impôt plus élevé que celui qui était perçu sur
« ces mêmes vins et spiritueux dans le Royaume-Uni ». Le projet fut approuvé par Ordre du Conseil du 31 mars 1865. Ainsi, les représentations, adressées par les Etats au gouvernement britannique au sujet d'un Acte du Parlement ou même d'un traité signé avec l'étranger, ne sont pas toujours lettre morte. Il faut remarquer, d'ailleurs, que la plupart du temps, le Parlement anglais, en se conformant aux vues des Etats, fait œuvre de bonne politique. En temps ordinaire, il ne dispose, en effet, que les îles d'aucun moyen de contrôle effectif. Les administrations insulaires n'ont pas de rapports avec l'administration anglaise et la présence dans les îles de Commissaires Royaux, spécialement envoyés pour un objet déterminé, ne saurait être permanente. Aussi, le Parlement anglais a-t-il intérêt à s'assurer la collaboration amicale des Etats qui, eux, ont les moyens de faire respecter les lois qu'ils ont votées.

Cependant, les difficultés ne se trouvent pas toujours aussi aisément résolues. Les risques de conflit se trouveraient plus sûrement écartés si le Conseil Privé

pouvait jouer de façon permanente entre les Etats et le Parlement le rôle de conciliateur et d'arbitre. Nous allons voir si ce rôle est compatible avec la constitution anglaise, en examinant la forme que pourrait revêtir cette intervention du Conseil Privé.

2° *Intervention du Conseil Privé.* — On sait que les pouvoirs dont dispose, actuellement, la Couronne anglaise ne lui ont pas tous été conférés par Acte du Parlement. La Prérogative Royale a justement été définie : « l'ensemble des pouvoirs politiques inhérents à la Couronne non conférés par Acte du Parlement, et qui rentrent dans la compétence du souverain, dans la mesure où ils n'ont pas été modifiés ou restreints par les lois d'Angleterre » (1). Il est évident qu'en Angleterre même, à mesure que les pouvoirs du Parlement allaient en augmentant, les Prérogatives de la Couronne diminuaient d'autant. La Déclaration des Droits de 1688 condamnait le « dispensing power », c'est-à-dire, le droit exercé, jusque-là, par la Couronne, de dispenser certains individus de l'observation et de l'exécution des lois. De même, il résulte, des différents procès qui, au xvii^e siècle, eurent lieu en matière financière, que les pouvoirs de taxation de la Couronne ont été, eux aussi, abolis. Actuellement, il ne serait pas long de dresser la liste des droits exercés par le Roi en vertu de sa Prérogative. Certains de ces droits, en effet, sans être abrogés par statut, sont tombés en désuétude, car, ils étaient incompatibles avec la constitution du royaume.

(1) SIEDEL, *op. cit.*, p. 96.

Lord Haldane en donnait deux exemples particulièrement frappants. « C'était jadis, écrit-il, une des Prérogatives de la Couronne de fixer les frontières du Royaume, et, cependant, dans le cas d'Heligoland et des frontières canadiennes, le Parlement fut invoqué, par consentement unanime, comme le seul corps qui pût décider de la question des frontières en dernière instance. De même, la Couronne peut créer de nouveaux tribunaux et, cependant, il ne serait pas plus constitutionnel, pour la Couronne anglaise, de créer une nouvelle cour d'appel que de décider que l'île de Man ne fait plus partie du Royaume-Uni ».

Qu'est devenue la Prérogative Royale en ce qui concerne les îles anglo-normandes ? Il est certain, d'abord, que les statuts du Parlement ne l'ont pas entièrement épargnée. Il avait toujours été admis, en effet, que la construction de fanaux, de phares et de bouées, primitivement destinés à signaler l'approche de l'ennemi, formait une branche de la Prérogative Royale. Or, nous savons que, même en ce qui concerne les îles, le Merchant Shipping Act de 1854 confia à Trinity House les droits anciennement dévolus à la Couronne. Mais, de façon générale, la Prérogative Royale est demeurée à peu près intacte. Aussi, en a-t-on conclu, parfois, que le Roi, seul, a le droit de légiférer pour les îles, et qu'il dispose, en tous les cas, d'un pouvoir de contrôle sur la législation impériale. Cette opinion, assez hardie, a notamment été exprimée à Guernesey. Après un meeting tenu le 11 mars 1844, on avait reproché au principal orateur, Mr Tupper, de défendre indûment l'autonomie de l'île. Aussi,

quelques jours après, crut-il utile de préciser sa pensée :

« Je sais, dit-il notamment, que le Conseil Privé n'a
 « pas le droit, en ce pays (l'Angleterre), de suspendre
 « l'effet d'un Acte du Parlement, qui exprime la volonté
 « conjointe du Roi, des Lords et du peuple exprimée
 « par ses représentants. Mais Guernesey n'est pas
 « représentée au Parlement, nous ne participons pas
 « à la confection des lois et nous sommes à tous égards
 « des étrangers.

« La non-transmission ne suspend pas l'effet d'un
 « Acte du Parlement en Angleterre où la loi doit l'em-
 « porter, mais le Monarque, en différant la transmis-
 « sion, exerce seulement le pouvoir discrétionnaire
 « dont il dispose comme chef de l'exécutif, de savoir
 « s'il étendra l'effet de l'Acte aux parties de l'Empire
 « qui sont au delà de la juridiction ordinaire du
 « Parlement. »

Nous pensons que cette conception n'aurait de valeur que s'il y avait vraiment entre les îles et le Royaume-Uni une simple Union personnelle. Dans ce cas le Parlement anglais n'aurait pas le droit légal de légiférer pour les îles. Le Roi, en usant de sa Prérogative, pourrait alors décider si tel Acte du Parlement s'appliquerait ou non dans ses possessions personnelles. Mais, nous avons rejeté cette solution. Le Parlement anglais détient, en réalité, l'autorité suprême sur toute l'étendue de l'Empire, et la non-représentation des anciennes possessions britanniques à la Chambre des Communes n'est pas un obstacle au droit du Parlement de légiférer pour elles. Aussi, toute tentative de la part de la Couronne de suspendre un Acte du Parlement

dans une partie quelconque de l'Empire britannique serait illégale, car elle rentrerait dans ce « *dispensing power* » formellement condamné par la Déclaration de 1688.

Même si le pouvoir de dispenser de l'application d'un Acte du Parlement n'avait pas été expressément abrogé, il serait, semble-t-il, impossible à exercer pour une autre raison. En faveur des pouvoirs législatifs du Parlement, Berry, l'historien de Guernesey, invoque, en effet, l'argument suivant : il part de ce principe que tout Acte du Parlement devient Acte du Roi, dès qu'il a été promulgué par lui. « Dès lors, écrit Berry, « chaque Acte dans lequel l'île est spécialement nommée a le même effet sur tous les sujets de Sa Majesté, « qu'ils soient Anglais ou Normands, et en donnant « son *fiat royal* comme Roi de Grande-Bretagne, le « Souverain consent en même temps comme Duc de « Normandie ; les droits royaux et ducaux sont exercés en même temps, et l'Acte ne requiert pas un « second acte de législation, c'est-à-dire, un Ordre en « Conseil pour le rendre effectif ».

Evidemment, cet argument ne vaut que si on reconnaît au Roi en Conseil le droit de légiférer pour les îles. Nous ne l'indiquons ici que pour marquer le lien logique entre les deux questions. Si le Roi a le droit de légiférer pour les îles, le Conseil Privé ne peut suspendre un Acte du Parlement qui les concerne, car, en effet, en accordant sa sanction à l'Acte du Parlement, le Roi a déjà consenti à ce qu'il soit respecté par ses sujets anglo-normands.

Nous pensons donc que, légalement, le Roi n'a pas le droit exclusif de légiférer pour les îles et que l'Ordre

en Conseil qui transmet un Acte du Parlement n'est pas une seconde décision de Sa Majesté en Conseil, mais, tout simplement, le procédé le plus simple d'assurer la publicité de cet Acte. L'Acte du Parlement tient en effet sa force de l'autorité suprême qui l'a passé ; ni le Roi en Conseil, ni, ultérieurement, les Etats ne peuvent paralyser son application.

En 1806, les Lords du Conseil Privé furent saisis de cette question à propos de l'enregistrement du *Smuggling Act*. Ils s'en référèrent à une solution intervenue, en 1698, à la suite d'une représentation faite à Sa Majesté en Conseil par les Etats qui demandaient la suppression de l'Acte de Navigation (12 Charles II). La question avait été soumise à Lord Trevor, qui était alors Attorney-General, et ce dernier avait décidé qu'au point de vue légal, l'enregistrement par la Cour Royale d'un Acte du Parlement, qui mentionnait l'île, n'était pas nécessaire. Cet enregistrement était seulement destiné à ce que les habitants des îles connaissent les lois anglaises auxquelles ils étaient soumis.

Si on examine, d'ailleurs, la formule par laquelle le Conseil Privé transmet un Acte du Parlement, on s'aperçoit que cette formule revêt, la plupart du temps, un caractère péremptoire. La plus courante est, en effet, la suivante : « Il est ordonné que ledit Acte soit « enregistré et publié dans la dite île, non parce que « c'est une formalité essentielle à sa validité, mais afin « que les sujets de Sa Majesté dans l'île puissent en « avoir connaissance et savoir qu'ils y sont soumis. » Cette formule a été notamment employée, pour une des dernières fois peut-être, dans l'Ordre du Conseil du 26 octobre 1931, transmettant un Acte du Parle-

ment (21 et 22 George V, n° 4, the Channel Islands Representation Measure).

Si le Conseil Privé ne peut différer la transmission de l'Acte, il s'ensuit qu'il ne peut non plus donner satisfaction aux Etats des îles quand ils lui défèrent l'Acte du Parlement qu'ils ont refusé d'enregistrer. A plusieurs reprises, les Lords ont dû déclarer leur impuissance. Ainsi, lorsque les Etats de Guernesey demandèrent au Conseil Privé de les dispenser de l'application du Greenwich Helpless Act, la décision du Conseil fut la suivante : « Comme il apparaît que cette « pétition est une plainte contre un Acte du Parle-
« ment, Leurs Seigneuries n'ont pas jugé opportun
« d'entendre un Conseiller des Etats leur exposer le
« bien-fondé de cette pétition, car ils sont d'avis que
« Votre Majesté ne peut connaître de ce cas et, en
« conséquence, avisent Votre Majesté que ladite péti-
« tion doit être rejetée. »

De même, quand les Etats de Jersey et de Guernesey demandèrent à Lord Melbourne, un des Secrétaires d'Etat, son appui contre l'extension aux îles de l'*Habeas Corpus Act* contraire, disaient-ils, aux termes des chartes, le gouvernement répondit qu'il n'était pas en son pouvoir de leur prêter une aide quelconque. Là-dessus, les Etats respectifs des îles promirent avec répugnance d'enregistrer les Actes.

Ces décisions sont conformes, selon nous, à la vérité constitutionnelle. Le Conseil Privé, quand il transmet un Acte du Parlement, joue, tout simplement, le rôle dévolu au pouvoir exécutif. Il n'a pas qualité pour différer cette transmission, ni pour déclarer que l'Acte ne sera pas applicable. Seul, le Parlement peut poser des bornes à sa compétence et il ne l'a jamais fait en

ce qui concerne les îles, mais il a toujours usé avec modération de son pouvoir légal. Aussi les Etats peuvent-ils invoquer en leur faveur une longue pratique, suivant laquelle ils ont toujours été appelés à intervenir, quand il s'est agi de changer quelque chose aux institutions insulaires. Les îles se trouvent donc à peu près dans la même situation que les dominions britanniques, avant les Conférences de 1926 et de 1930, qui jouissaient déjà en fait, sinon en droit, d'une liberté législative presque complète. Mais, pour les îles, la question présente un intérêt tout particulier. En effet, les chartes royales confirmées par Acte du Parlement concédaient aux habitants des droits et des privilèges absolument intangibles. Jusqu'à quel point le Parlement les a-t-il connus et respectés ? S'est-il cru lié par l'action d'un Parlement que, lui-même, prolonge dans le temps ? Telle est la question qui va faire l'objet de notre dernier chapitre.

CHAPITRE III

Les atteintes portées par le Parlement aux privilèges des îles

L'action législative du Parlement vis-à-vis des îles revêt trois formes distinctes :

1° le Parlement dispose sur des sujets d'intérêt impérial ;

2° il s'occupe de questions intéressant spécialement les îles ;

3° il prétend supprimer, pour un temps ou définitivement, les privilèges inscrits dans les chartes.

Les habitants des îles, naturellement, ne mettent pas sur le même plan ces trois modes d'intervention : ils admettent le premier, discutent le second, car ils pensent que les Etats, seuls, ont qualité pour s'occuper des affaires locales ; enfin, le troisième soulève de leur part une résistance acharnée. Il faut avouer, d'ailleurs, qu'à ce point de vue les actes législatifs du Parlement donnent assez rarement prise à leurs critiques. De façon générale, en effet, le Parlement n'a pas intérêt à bouleverser sans raison les institutions insulaires. Aussi, ne citerons-nous que comme un exemple à peu près unique le bill présenté par Locke à la Chambre

des Communes en 1875, intitulé « bill to amend the constitution, practice and procedure of the court of the island » (1). Sous ce titre, le bill contenait une réforme complète de la Cour Royale de Jersey. Il avait déjà été lu deux fois au Parlement. Sur les protestations des habitants de Jersey, il fut finalement retiré, car il ne fut pas alors jugé opportun d'examiner plus à fond la question, ni de réaliser une réforme aussi importante contre la volonté d'une bonne partie de la population de Jersey. Mais, le Parlement a parfois poussé plus loin l'offensive. Les différents privilèges inscrits dans les chartes se sont trouvés tour à tour sérieusement menacés. Comme nous l'avons dit, les chartes, au point de vue juridique, sont des Actes du Parlement. Aussi, le Parlement pensait-il sans doute, en les modifiant, user strictement de ses pouvoirs légaux. Dès 1769, W. le Merchant, magistrat à Guernesey, élevait contre cette conception une véhémence protestation. « Je ne prétends pas », écrivait-il, « mettre « des bornes à l'autorité de Sa Majesté ou de son Par-
« lement, mais si le Grand Dieu de la Nature est lui-
« même circonscrit par sa propre éternelle justice,
« pourquoi les Rois et les Parlements ne le seraient-
« ils pas ? Je sais que c'est une maxime, en Angle-
« terre, que le Parlement peut faire et défaire à plai-
« sir, mais, comme je viens d'observer, le pouvoir du
« Parlement n'est-il pas soumis à sa propre justice ?
« S'il annule un acte ou une charte relatifs au peuple
« d'Angleterre, l'acte est valide, parce que c'est vir-
« tuellement la volonté de ceux qui y sont concernés.

(1) Cité par ROBINET DE CLÉRY, *op. cit.*, p. 79.

« Mais, notre cas n'est-il pas bien différent ? Nos souverains et leurs Parlements nous ont accordé des droits et immunités, nous les avons acceptés, notre inclination est d'en jouir, nous formons un gouvernement séparé et n'avons pas de représentants au Parlement ; serons-nous donc dans ces circonstances dépouillés et privés, non seulement de ceux-là, mais encore de nos droits anciens et naturels... Une pareille conduite ne serait-elle pas destructrice de la foi publique et ne rendrait-elle pas tous droits et chartes illusoires et précaires ? » (1).

On le voit, W. le Merchant, pour défendre les privilèges des îles, se plaçait délibérément sur le terrain de l'équité et du droit naturel. Sa doctrine est ferme et nette, et ses arguments semblent bien fondés. Tant que les chartes existent, le Parlement doit les respecter ; décider autrement, ce serait leur donner un caractère d'instabilité dont elles sont certainement exemptes. Il est d'ailleurs inutile d'ajouter que le Parlement n'a cherché que rarement à jouer le rôle de despote. Mais, parfois, il a cédé au désir de sacrifier les intérêts des îles à ceux de la Grande-Bretagne, alors que, justement, les chartes avaient eu pour but de favoriser les premiers. L'histoire constitutionnelle des îles est assez fertile en interventions de ce genre ; tout récemment encore, Jersey et Guernesey ont eu à soutenir une longue lutte pour sauvegarder leur autonomie financière et, dans un passé plus lointain, de graves différends d'ordre commercial ou juridictionnel ont successivement opposé les Etats et le Parlement

(1) Cité en partie par ROBINET DE CLÉRY, *op. cit.*, p. 71.

de Westminster. Nous allons donc analyser les principales interventions du Parlement dans des domaines que les habitants des îles, à juste titre, qualifiaient de réservés.

SECTION I. — INTERVENTIONS DU PARLEMENT DANS LE DOMAINE COMMERCIAL

Au point de vue commercial, les îles ont toujours joui d'un traitement de faveur. Au premier rang de leurs privilèges, elles mettaient, jadis, celui d'exporter leurs produits en franchise en Angleterre. La charte d'Henri VI, en effet, portait ces mots : « il est
« accordé aux susdites nations et communautés
« qu'elles et les générations à venir seront toujours
« exemptes et quittes dans toutes nos cités, bourgs,
« marchés et villes de commerce, foires, entrepôts,
« et autres endroits, et aussi dans les ports, à
« l'intérieur de notre royaume d'Angleterre, de tous
« péages, exactions et coutumes, de la manière où le
« sont nos sujets fidèles et liges dans notre susdit
« royaume. » Par cette charte, les insulaires se trouvaient donc assimilés aux Anglais, ce qu'ils ne pouvaient réclamer, *de jure*, d'après les institutions de Normandie. D'autre part, on sait que la charte d'Elisabeth faisait des ports de Jersey et de Guernesey des ports francs :

« Les marchands de toutes les nations peuvent fréquenter ces îles et ces places maritimes, avec leurs bateaux et leurs marchandises, aussi bien pour éviter les tempêtes que pour conclure des transactions

« conformes au droit ; ils peuvent venir aux îles, s'y rendre, aller çà et là, visiter les îles et y exercer librement leur commerce d'échange. » Comme, en ce temps, les droits de douane en Angleterre étaient énormes, les îles faisaient grand cas de leur autonomie douanière, et, depuis, elles ont toujours continué à réclamer une exemption totale des droits d'excise et des droits de douane d'Angleterre. Quant au fameux privilège de neutralité en temps de guerre, également concédé par la reine Elisabeth, il fut, comme on sait, virtuellement supprimé par Ordre du Conseil du 8 août 1689 ; mais cet Ordre contenait, en même temps, une réserve expresse de tous les autres droits et privilèges des îles.

D'ailleurs, la suspension même du privilège de neutralité se révéla immédiatement pour les îles une source imprévue de richesse. Car les ennemis de l'Angleterre étaient désormais leurs ennemis, à elles aussi, et elles obtinrent du roi la permission d'équiper des vaisseaux-corsaires, destinés à pourchasser et à faire la guerre aux flottes ennemies. Ce fut, aux îles, une belle époque de prospérité. Il y eut même à Guernesey une « Cour des Prises » qui décidait si la capture de tel navire, amené à Saint-Pierre-Port, était ou non légale. Si oui, le butin était partagé : 1/3 allait au roi, que représentait, dans l'île, un agent spécialement nommé, 1/3 au propriétaire du bateau et 1/3 au capitaine, officiers et hommes d'équipage. Très souvent, les corsaires réussissaient à s'emparer de marchandises de valeur, de tonneaux de vin de France et d'Espagne, qu'ils venaient entasser dans les entrepôts de l'île, pour les revendre ensuite en fraude aux mar-

chands anglais. De même, la franchise d'importation des spiritueux et du tabac, à Guernesey, stimulait la contrebande, car les consommateurs anglais cédaient, souvent, au désir de se procurer tous ces produits dans l'île, à meilleur compte qu'en Angleterre où ils étaient frappés de droits élevés. Tout cela fit sentir au Gouvernement du Royaume-Uni l'utilité d'un contrôle plus serré du commerce des îles. En 1709, déjà, les Etats de Guernesey avaient obtenu un Ordre du Conseil révoquant la permission accordée aux agents de la douane de s'installer dans l'île. La période qui s'écoula de 1709 à 1769 vit de nouvelles tentatives de la part de la métropole, et de nouveaux succès.

Enfin, en 1767, le gouvernement britannique, qui venait de racheter au duc d'Atholl ses droits seigneuriaux sur l'île de Man et d'établir, dans cette île, un bureau de douanes, en profita pour prendre des mesures analogues vis-à-vis de Jersey et de Guernesey. Il confia à un Major nommé par lui le soin de « visiter « les bateaux et vaisseaux dans les ports de Jersey et « de Guernesey et îles avoisinantes, et de saisir les « bateaux et marchandises suspectes ». Immédiatement, le commerce de contrebande cessa pour aller se poursuivre sur le continent, dans le petit port breton de Roscoff, transformé par le gouvernement français en port d'entrepôt où les fraudeurs anglais pouvaient s'approvisionner à l'aise, sans être inquiétés par qui que ce fût. Mais, alors, justement le bureau de douanes, qui n'avait plus rien à faire à Guernesey, fut supprimé, et, quelques années plus tard, le commerce de contrebande reprenait de plus belle, car la guerre d'Indépendance, en opposant à nouveau la France et

l'Angleterre, fermait nécessairement aux Anglais le port de Roscoff. Cependant, vers 1800, une offensive plus sérieuse eut lieu. C'était, alors, le temps des guerres napoléoniennes, et le gouvernement britannique s'évertuait à réprimer la fraude, afin d'augmenter d'autant les ressources fiscales. En 1800, il envoya dans les îles un Commissaire, chargé de recueillir sur place les renseignements nécessaires. Ce dernier rédigea un long projet, dans lequel un contrôle très minutieux du commerce des îles était prévu. Les marchands élevèrent, aussitôt, de véhémentes protestations. Ceux de Guernesey, surtout, se distinguèrent par leur résistance acharnée. Tous les arguments furent invoqués. On alléguait l'inutilité de mesures qui allaient faire bénéficier un pays ennemi du commerce illicite, sans aucun profit appréciable pour l'Angleterre ; on rappela que l'île de Man avait, au moins, reçu une compensation pécuniaire, en échange de l'abandon par elle de ses avantages commerciaux. Bien mieux, on fit appel au sentiment. Les spiritueux et le tabac, passés en fraude, étaient, en effet, achetés surtout par les mineurs de Cornouailles et de Devonshire qui ne pouvaient certes pas s'offrir de produits taxés. Allait-on priver ces pauvres gens de plaisirs innocents, en établissant des droits qui, d'avance, étaient destinés à ne rien rapporter ? Le gouvernement fut, sans doute, sensible à tous ces arguments car, pendant quelques années, le projet sembla abandonné. Mais, en 1805, le Parlement anglais décida d'étendre aux îles l'application du Smuggling Act qu'il venait de voter. Des discussions nombreuses eurent lieu à la Chambre des Lords et

aux Communes. C'est que l'Acte touchait à l'essence même des privilèges dont jouissaient les îles. En effet, une certaine clause attribuait aux tribunaux anglais la connaissance de tous les faits qui n'étaient pas qualifiés de félonies. Les privilèges de juridiction, auxquels les îles étaient si attachées, étaient donc eux-mêmes atteints. Rien n'était changé, cependant, en ce qui touchait la juridiction civile, la police et les lois des îles ; il était même stipulé que les dispositions du Smuggling Act ne s'appliqueraient qu'aux marchandises qui se trouveraient à bord des navires ; mais la loi n'en contenait pas moins une violation de la charte d'Elisabeth, qui consacrait la compétence de la Cour Royale, « aussi loin que le regard de l'homme pouvait atteindre ». Jersey et Guernesey durent se soumettre. Guernesey établit même une Chambre de Commerce, dont ne devaient être membres que ceux qui s'engageaient à travailler à réprimer la fraude.

Quelques années plus tard, les chartes des îles allaient être à nouveau violées. L'Angleterre de cette époque était submergée, en effet, par une vague de protectionnisme. Les agriculteurs, qui dominaient au Parlement, avaient réussi à faire voter les fameuses Corn Laws, d'après lesquelles l'importation de blé en Angleterre était complètement arrêtée, dès que les cours tombaient au-dessous d'un certain chiffre. Le 10 juin 1821, un Acte du Parlement décidait, de même, que « toutes les fois que les ports du Royaume-
« Uni seraient fermées à l'importation de blé ou de
« farine étrangers, les ports de l'île de Man et des
« îles de Jersey et de Guernesey, Aurigny et Sercq
« seraient fermées, de la même manière, à l'importa-

« tion de blé ou de farine, destinés à la consommation intérieure ». Ainsi, le Parlement sacrifiait délibérément aux intérêts de l'Angleterre les intérêts des îles. La loi devait, en effet, provoquer un renchérissement immédiat du coût de la vie dans les îles ; mais ainsi le Parlement était assuré qu'elles ne pourraient se servir de la franchise de droits dont elles jouissaient en Angleterre, pour faire entrer dans le Royaume des blés étrangers, en les faisant passer pour des produits de leur sol. Il fut même question, un moment, de leur retirer leur ancien privilège. Heureusement, quelques années plus tard, le triomphe des idées libre-échangistes dans l'Angleterre de Cobden et de Victoria régla définitivement la question, en rendant désormais inutiles toutes les restrictions à l'importation.

Des difficultés analogues auraient pu se présenter de nos jours, puisque l'Angleterre, la terre classique du libre-échange, a de nouveau demandé au protectionnisme un soulagement au malaise économique dont elle souffre. Mais, cette fois, elle n'a pas cherché à imposer aux îles les mesures qu'elle a prises pour elle-même. Aussi, comme remarque M. Durand (1), il était facile à ces dernières de tirer de leur situation un avantage injustifié. Elles ont, en effet, conservé leur ancienne franchise d'importation en Angleterre ; d'autre part, rien ne les oblige à acheter des produits anglais, préférablement aux produits étrangers. Aussi, il leur aurait été possible de jouir des avantages de la protection en Angleterre, sans offrir aux Anglais un avantage correspondant sur le marché

(1) *Op. cit.*, p. 36.

local. Mais, elles ont préféré, dans l'intérêt de leurs finances, adopter, elles aussi, une politique protectionniste et lever des droits sur certains produits. Seulement, ces droits sont établis par leurs Etats. Rien ne vient donc, à présent, affaiblir l'autonomie douanière, qu'après bien des années de lutte elles ont enfin conquise.

SECTION II. — INTERVENTION DANS LE DOMAINE JURIDICTIONNEL

Moins longue et plus violente fut la lutte soutenue par les îles contre le Parlement anglais dans le domaine juridictionnel. Nous avons vu, déjà, que le *Smuggling Act* de 1805 contenait certaines atteintes à la compétence des Cours Royales des îles, mais le gouvernement anglais a parfois violé plus directement encore les privilèges de juridiction. Il en fut ainsi, par exemple, quand il tenta de faire enregistrer dans les îles les Actes d'*Habeas Corpus*.

Une explication, d'ordre juridique et historique, est ici nécessaire. On sait que le droit à l'*Habeas Corpus* est, en Angleterre, la garantie la plus forte de la liberté individuelle. Il existe plusieurs formes d'*Habeas Corpus*. La plus commune, c'est l'*Habeas Corpus ad subjiciendum*, ou droit pour tout détenu d'être immédiatement traduit devant la Cour, pour que celle-ci statue sur la validité de son arrestation. Il avait été finalement réglé par un Acte de Charles II de 1679, qui s'appliquait aux îles de la Manche. Ni cet Acte, ni celui de George III qui le complétait, n'avaient été enregistrés à Jersey. Les magistrats locaux pensaient,

en effet, que la Cour Royale, indépendante des Cours de justice anglaises, n'avait pas non plus à être soumises aux règles de fond ou de procédure applicables en Angleterre. D'ailleurs, l'enregistrement de l'Acte de Charles II n'avait jamais été expressément requis. Aussi, en ce qui concerne les îles, les Actes étaient-ils restés lettre morte, et la Cour Royale avait conservé sa liberté d'action.

Vers 1830, des difficultés surgirent à peu près simultanément dans les deux îles. L'épisode le plus curieux se déroula à Guernesey. Un bedeau de la paroisse londonienne de Saint-Pancras avait jugé bon d'amener à Guernesey un groupe de pauvres qu'il se proposait de laisser dans l'île, alléguant qu'ils y étaient nés et qu'il était juste que la paroisse de Saint-Pierre-Port se chargeât de leur entretien. Guernesey refusa de les recevoir. Il s'agissait, en effet, de fils de soldats anglais, venus tenir, jadis, temporairement garnison dans les îles, et la municipalité soutenait qu'ils n'avaient, par conséquent, aucun droit aux secours que Guernesey accordait à ses indigents. Le prévôt ne permit pas au bedeau de retourner en Angleterre sans remmener ses pauvres. Les autorités de Saint-Pancras trouvèrent alors un procédé habile pour le faire rapatrier. Elles s'adressèrent au Lord Chief Justice, pour obtenir de lui un writ d'Habeas Corpus, ordonnant qu'on lui amenât le bedeau. Mais la Cour Royale de Guernesey déclara que le writ d'Habeas Corpus ne saurait être légalement reçu dans les îles de la Manche. La question était grave, car le Lord Chief Justice voyait dans le refus d'obéissance de la Cour Royale un mépris de son autorité. On ne tarda pas à s'apercevoir que l'Acte d'Habeas Corpus

n'avait jamais été effectivement enregistré dans les îles. Le Parlement, finalement saisi de l'affaire, voulut faire montre d'autorité. Par ordre du Conseil du 11 juillet 1832, la Cour Royale de Guernesey fut enjointe « d'enregistrer l'Acte passé la 30^e année du règne de Sa Majesté George III, pour assurer plus effectivement la liberté de ses sujets ». Cependant, le bailli et les jurés décidèrent de suspendre encore l'enregistrement et demandèrent à être admis à faire valoir au Parlement les raisons de leur refus. Les magistrats de Jersey qui avaient reçu un ordre analogue se joignirent à eux. Une délégation mixte, composée de juristes de Jersey et de Guernesey, se rendit à Londres. Là, elle adressa au Secrétaire d'Etat du Home Departement une lettre qui est un véritable résumé des droits et immunités consacrés par les chartes. Les gens des îles se défendaient d'ailleurs de vouloir interrompre indûment le cours de la justice, mais ils soutenaient que l'extension à Jersey et à Guernesey des Actes d'Habeas Corpus était chose contraire à la fois aux principes de droit insulaire et aux principes de Droit anglais :

1^o C'est une maxime en Angleterre que la justice doit être immédiatement à portée des justiciables, que l'accusé doit être jugé par des gens du voisinage, et qu'un procès doit entraîner le moins de frais possible ;

2^o C'est un principe fondamental, depuis le temps du Roi Jean, que la Cour Royale des îles a le pouvoir de « *judicare in omnibus casibus in insula emergentibus* ». Ce principe a été répété par Elisabeth, Charles II, et même Jacques II, après la passation du premier Acte d'Habeas Corpus ;

3° Les différences de langue, de coutume et de pratique empêcheraient le juge anglais de saisir les circonstances exactes du procès, et provoqueraient ainsi des solutions contraires à l'équité.

En 1832, les îles obtinrent gain de cause, tout au moins dans les faits, car le Secrétaire d'Etat du Home Department n'insista pas pour obtenir l'enregistrement. Cependant, la question devait rebondir à Jersey, quelques années plus tard, à propos de l'affaire *Belson v Hartmann*. Le capitaine Belson, dont la femme venait de demander la séparation de biens, avait été, pendant l'instance, sur l'initiative de celle-ci et d'un de ses complices, indûment privé de la garde de ses enfants. Il obtint de la Chancellerie anglaise un writ d'Habeas Corpus, en vertu duquel les parties adverses étaient immédiatement tenues d'amener les enfants devant la Cour Royale. Celle-ci n'obéissant pas, le capitaine obtint, à nouveau, contre elles un ordre d'emprisonnement. Il demanda à la Cour Royale d'enregistrer cet ordre et de le faire exécuter. La Cour répondit que les writs d'Habeas Corpus n'étaient pas observés dans les îles. L'affaire fut examinée en Angleterre. Finalement, le 5 février 1850, les Cours Royales reçurent du Conseil Privé un ordre péremptoire d'enregistrer auquel elles durent se soumettre. Quelques années après, fut votée une loi très générale, l'Habeas Corpus Act de 1862, d'après laquelle « aucun writ d'Habeas Corpus ne serait envoyé d'Angleterre par l'autorité d'une cour ou d'un juge « dans toutes les colonies ou dominions étrangers « de la Couronne où la Couronne a une cour de justice légalement établie, qui a autorité pour accor-

« der ou envoyer le writ et assurer son exécution dans la colonie ou le dominion ». Il fut décidé que les Cours Royales des îles ne répondraient pas à cette définition (1). Mais il semble, cependant, de façon générale, qu'elles n'ont pas eu trop à souffrir des empiétements des Cours de justice anglaises.

Depuis 1850, en effet, l'indépendance des îles anglo-normandes au sein de l'Empire britannique n'a fait que s'affirmer. Le triomphe du libre-échange en Angleterre les a libérées de leurs entraves douanières et la compétence de leurs Cours Royales n'a jamais plus été sérieusement contestée. Cependant, l'ère des difficultés n'était pas close. Ces dernières années encore, les relations entre les îles et la mère-patrie se sont trouvées tendues une fois de plus. L'Angleterre, accablée par le poids des dépenses de guerre et la charge très lourde de redressement financier qu'elle s'était imposée, a prétendu faire supporter aux îles une partie de ce fardeau. Naturellement, celles-ci ont immédiatement posé l'exception, résultant de leurs privilèges. Le gouvernement britannique a insisté assez immédiatement posé l'exception résultant de leurs années et laisse encore au cœur des habitants des îles un souvenir plein d'amertume. Les discussions se déroulèrent à la fois sur le terrain juridique et sur le terrain financier. Nous en indiquerons les éléments essentiels, après avoir fait un rapide exposé de l'historique de la question.

(1) Voir *Encyclopaedia Britannica*, Article : *Habeas Corpus*.

SECTION III. — INTERVENTIONS DANS LE DOMAINE
FINANCIER*Historique de la question de la contribution des îles
aux charges impériales*

La guerre de 1914 a donné à toutes les nations britanniques d'outre-mer l'occasion de fournir une preuve de leur loyalisme, et les îles ne restèrent pas en arrière dans la voie du dévouement à la cause impériale. Cependant, leur participation aux hostilités était plus méritoire encore que celle des autres possessions anglaises. Elle impliquait, en effet, un sacrifice momentané de leurs immunités centenaires. Les chartes stipulaient que, moyennant le paiement annuel de 70 livres tournois, aucun sujet anglo-normand ne serait tenu au service militaire hors des îles, sauf s'il s'agissait de tirer le Roi de prison ou de l'aider à reconquérir l'Angleterre. La défense de leurs propres côtes incombait, seule, aux habitants des îles. La plupart d'entre eux désiraient, cependant, prendre à la guerre une part plus effective ; mais, en même temps, l'idée de se trouver disséminés dans l'armée anglaise leur déplaisait et ils demandèrent qu'on les fît combattre ensemble, sous les ordres de leurs officiers. Le Conseil de l'Armée leur donna satisfaction, et les incorpora en groupe dans les divers bataillons d'infanterie ou d'artillerie. Cependant, les milices locales étaient maintenues et préposées à la garde des côtes. Mais, au bout de peu de temps, l'arrangement parut défectueux. La crainte d'une invasion était passée, et l'on s'aperçut que les milices coûtaient fort cher et ne servaient à rien. Les

Etats de Guernesey se montraient de plus en plus récalcitrants, quand le gouverneur leur demandait de voter l'argent nécessaire au maintien de la milice locale. Aussi, ce fut un soulagement général, quand les Etats décidèrent d'adopter, à la requête du gouvernement de Sa Majesté, la loi anglaise de conscription. Les Etats, dans leur rapport à Sa Majesté en Conseil, insistaient sur leur exemption du service militaire en dehors de l'île. Aussi l'Ordre en Conseil, qui réalisait la réforme projetée, prenait-il soin de confirmer les immunités des îles, sauf « durant la période de la guerre actuelle ». Ainsi, les milices locales disparurent et se joignirent à l'armée anglaise où elles conservèrent, cependant, jusqu'à la fin de la guerre une certaine individualité. A partir de ce moment, les îles se trouvèrent déchargées et de l'entretien des milices et de l'entretien des volontaires qui s'étaient engagés en 1914. Pour reconnaître cet avantage, les Etats de Jersey votèrent, en décembre 1917, un don de 25.000 livres pour les frais de la guerre. En avril 1913, Lord Cove suggéra que les îles prissent leur part des charges impériales. Les Etats de Jersey versèrent, alors, deux contributions : une de 50.000 livres, en décembre 1918, et une autre de 25.000 livres, en mars 1919, ce qui faisait un versement total de 100.000 livres. En décembre 1918, une somme de 100.000 livres fut également versée par Guernesey.

La question de la participation des îles aux frais de la guerre fut de nouveau soulevée par le Comité des Dépenses Nationales (Committee on National Expenditure). Une comparaison fut faite avec l'île de Man qui versait sa contribution annuelle au budget impérial.

On pensa, alors, à demander aux îles anglo-normandes un effort analogue, en compensation des bénéfices qu'elles retiraient de leurs relations avec le Royaume-Uni. Le Comité fit une enquête sur leur capacité de paiement. Le 30 janvier 1923, une lettre du Secrétaire d'Etat du Home Department, annonçait aux autorités insulaires que Sa Majesté le Roi George demandait à tous ses sujets d'aider de leur mieux le Royaume-Uni à surmonter la crise qui l'accablait. La formule ne pouvait faire illusion ; il s'agissait bel et bien d'assurer le recouvrement d'un impôt fixé par le gouvernement impérial. Les Etats des îles étaient, en effet, respectivement invités à verser à la Trésorerie britannique une contribution annuelle de 325.000 livres pour Jersey, de 275.000 livres pour Guernesey. Cet ordre péremptoire souleva dans les îles une légitime émotion. Les Etats sentirent tout de suite qu'accéder à la requête du gouvernement impérial, c'était sacrifier irrémédiablement les privilèges qu'ils avaient mission de défendre. Aussi, le Comité nommé par les Etats de Jersey, le 22 février 1923, était-il chargé spécialement d'enquêter sur les trois points suivants :

« 1° sur les hautes questions constitutionnelles
« qu'une telle requête soulève, quant aux privilèges et
« immunités dont jouit l'île et sur les garanties essen-
« tielles et indispensables à prendre, le cas échéant,
« pour maintenir et assurer son autonomie » ;

« 2° sur la nature et l'étendue des charges publiques
« ayant un caractère d'application locale, actuelle-
« ment défrayée, soit par le Gouvernement de Sa
« Majesté aux frais du contribuable britannique, soit

« par la recette de Sa Majesté à Jersey, en indiquant
« les économies, s'il s'en trouve » ;

« 3° sur les effets économiques que produirait dans
« l'île une augmentation sensible des taxes, charges
« et impôts existants. »

La question fut, de nouveau, soumise, le 1^{er} décembre, aux Etats de Jersey qui jugèrent que les exigences du gouvernement anglais étaient dépourvues de toute base légale. Tout au plus, acceptaient-ils d'offrir une contribution volontaire de 230.000 livres et de prendre à leur charge les pensions militaires allouées aux anciens combattants et à leurs familles. A Guernesey, les Etats adoptèrent une attitude analogue. Le 6 février 1924, ils votèrent une somme de 220.000 livres payable immédiatement au gouvernement de Sa Majesté. Les offres de contribution furent trouvées insuffisantes, et, bientôt, il fut décidé, en haut lieu, de mener l'offensive avec plus de vigueur. Le 9 mars 1925, le Président du Conseil anglais nomma une Commission du Conseil Privé, chargée d'examiner la question dans son ensemble et d'aller recueillir, dans les îles mêmes, les informations nécessaires. Jersey et Guernesey reçurent donc la visite des Commissaires anglais en octobre 1925. La réception, quoique correcte, fut naturellement assez froide. Chacune des parties resta sur ses positions. Les Commissaires anglais maintenaient le principe de la contribution annuelle ; les Etats des îles soutenaient qu'ils ne devaient rien. En avril 1926, le gouvernement anglais, pressé d'en finir, pria les Etats de cesser leur résistance. Ceux-ci répliquèrent qu'ils ne reviendraient pas sur leurs offres primitives. Finalement, les contributions respectives, de 220.000 livres pour Guer-

nesey, 300.000 livres pour Jersey, furent acceptées à l'Echiquier.

L'ère des discussions était définitivement close. Somme toute, les îles sortaient victorieuses de la lutte ; leur versement, en effet, avait bien le caractère d'une contribution volontaire et non celui d'une levée d'impôt, et, depuis 1926, aucune nouvelle requête n'a été présentée par le gouvernement impérial.

Telle est, brièvement résumée, l'histoire de la question de la contribution des îles au budget impérial. La lutte dura quatre ans et donna lieu à la rédaction d'innombrables rapports et memoranda. Les arguments, avancés par les parties à l'appui de leur thèse, sont naturellement disséminés dans tous ces documents qui se succèdent et souvent se répètent. Nous ne les reprendrons pas dans l'ordre chronologique, et nous allons simplement étudier la question sous les deux aspects financier et constitutionnel que lui découvrait le Conseil Privé.

Aspect financier

Le Comité du Conseil Privé se proposait de déterminer, au point de vue strictement financier, la contribution que devaient verser les îles au budget impérial. Dans ce budget ne devaient entrer que des dépenses d'intérêt général : dettes de guerre, pensions militaires, services diplomatiques et consulaires. Or, il était impossible de juger de la richesse relative du Royaume-Uni et des îles, d'après le rendement des impôts, car les procédés de taxation n'étaient pas les mêmes dans les deux pays. Les habitants des îles étaient infiniment

moins imposés que les contribuables anglais. D'après les calculs de la Trésorerie, quand un Anglais ou un Ecossais payait £ 17 1/2 d., un Guernesiais payait £ 3 8/4 d. et un Jersiais £ 3 7/2 d. Etant donné ces différences, la méthode la plus juste, pour fixer la part contributoire de chacun des pays à des dépenses d'intérêt commun, était la suivante : d'après le rapport du Comité, il suffisait « d'estimer le revenu d'un système de taxation justement gradué, applicable aux deux pays en termes identiques, de déduire de là, le coût du gouvernement intérieur dans chacun d'eux, et de traiter le surplus comme leur contribution respective à la dépense d'intérêt commun ». Le Comité se défendait, d'ailleurs, de vouloir appliquer aux îles le système de taxation en vigueur en Angleterre. L'estimation qu'il se proposait de faire ne devait servir qu'à établir une comparaison équitable entre la situation du contribuable britannique et celle du contribuable des îles, en des termes rendant possible la fixation de la somme payable par les îles à la Trésorerie anglaise.

En appliquant ainsi à Jersey le système de taxation anglais, le Comité en vint à poser des chiffres éloquents. Le rendement de l'impôt n'était à Jersey que de 156.700 livres alors qu'en Angleterre, dans de semblables conditions, il aurait été de 445.600 livres. Déduisant de là le coût du gouvernement intérieur, le Comité en arriva au chiffre de 262.000 livres, pouvant valoir comme contribution de Jersey aux dépenses impériales.

Le Comité reconnaissait, d'ailleurs, que ces chiffres ne valaient qu'en théorie. En effet, le coût du gouver-

nement intérieur est nécessairement plus élevé par tête d'habitant dans une communauté comme Jersey, où la population est peu nombreuse, qu'en Grande-Bretagne. De plus, certaines dépenses figurant au budget des Etats : service de la dette, provenant des emprunts contractés pendant la guerre, coût de la milice locale, pouvaient valoir comme dépenses impériales. Aussi, le Comité abaissait-il finalement au chiffre de 120.000 livres la contribution à verser annuellement par les Etats.

Mais les Etats de Jersey n'acceptaient pas les conclusions du Memorandum, même au point de vue financier. Le principe même qui lui servait de base leur paraissait faux. En effet, le Comité ne prétendait pas, disait-il, imposer aux habitants des îles le système de taxation anglais, mais il n'en était pas moins vrai que, si les Etats s'engageaient à grever leur budget d'un versement annuel de 120.000 livres, ils devraient fatalement recourir à l'impôt pour faire face à ces dépenses nouvelles. Or, rien ne prouvait que l'augmentation parallèle du taux de l'impôt provoquerait dans les îles une augmentation parallèle de son rendement. Ce résultat ne peut être atteint que dans un pays où l'élément imposable est fixe et bien déterminé. Or, il n'en est pas ainsi à Jersey. Bien des gens se sont établis dans l'île pour se soustraire justement aux charges que leur imposait le système de taxation britannique. Ils s'empresseraient de repartir si les Etats voulaient les soumettre à de nouveaux impôts. De même, les taxes indirectes sont perçues, non seulement sur les habitants de l'île, mais sur les touristes qu'une augmentation de ces taxes amènerait, peut-

être, à fuir les rivages qu'ils fréquentaient naguère. L'engagement pris par les Etats de verser, chaque année, une somme fixe, alors qu'ils n'étaient pas certains d'en recueillir l'équivalent se traduirait par un véritable désastre financier. Ainsi Jersey, eu égard aux caractères spéciaux de son économie, avait droit, croyait-elle, à un traitement particulier.

Mais, non seulement les Etats critiquaient le principe même du Memorandum, mais ils le réfutaient énergiquement dans certains de ses détails. Ils lui reprochaient notamment de surestimer les dépenses impériales et de négliger certains versements faits annuellement par Jersey à la Trésorerie anglaise.

Tout d'abord, le Comité Financier comptait le service de la dette parmi les dépenses impériales. Mais il semblait oublier que le gouvernement anglais disposait justement à cet effet de certaines ressources : stocks invendus, arrérages de la taxe sur les bénéfices de guerre, dettes des alliés. Donc, il était injuste de faire participer Jersey aux dépenses, alors qu'elle n'avait pas part aux recettes.

D'un autre côté, les îles prétendaient être déjà soumises à une sorte d'impôt impérial. Des sommes importantes étaient, en effet, versées régulièrement par elles à la Trésorerie anglaise. C'étaient :

1° l'excédent des revenus du domaine royal sur les dépenses locales auxquelles ces revenus étaient affectés ;

2° le produit de l'income-tax, payé par tous les habitants des îles qui avaient des revenus imposables en Angleterre.

Ces versements n'étaient pas négligeables, car comme le faisait remarquer le bailiff de Guernesey, l'excédent des revenus provenant du domaine royal s'était élevé en 1923 à 6.300 livres et avait été intégralement envoyé à l'Echiquier anglais ; d'autre part, les habitants de Guernesey payaient annuellement une somme de 20.000 livres, au titre de l'income-tax, et des death duties sur l'argent placé par eux dans le Royaume-Uni. Il faut avouer que, sur ces derniers points, les Etats et le Comité Financier étaient en désaccord. Les Etats voulaient faire déduire ces sommes de leur contribution éventuelle. Le Comité Financier prétendait que les versements, ainsi opérés, ne pouvaient donner lieu à réduction. Les revenus du domaine étaient propriété personnelle de la Couronne anglaise, et le solde était envoyé à l'Echiquier, par suite d'un arrangement spécial qu'on ne pouvait faire entrer en ligne de compte. Quant aux sommes perçues au titre de l'income-tax, elles l'étaient en vertu de la loi anglaise elle-même et ne représentaient en rien une contribution versée par les Etats.

Ainsi la partie financière du Memorandum était déjà l'objet de multiples controverses. Mais, comme bien on le pense, l'aspect juridique et constitutionnel de la question retenait surtout l'attention, et c'est à lui que nous allons désormais nous attacher.

Aspect constitutionnel

Pour les Etats des îles, la question était claire et sans nuances. Toute demande de contribution, émanée du Parlement impérial, constituait une violation des

chartes royales. Celle d'Elisabeth, en effet, une des dernières en date, contenait ces mots : « Nous donnons et accordons aux susdits habitants de ladite île de Guernesey (ou de Jersey) le droit d'être, pour les temps à venir, toujours libres, exempts, et quittes de toutes les contributions, quelque'elles soient, qui peuvent être dues et payées par ladite île ou les autres îles et réclamées d'elles de façon ou d'une autre par nous, nos héritiers et nos successeurs. »

Les chartes, de façon générale, étaient accordées à deux conditions : le loyalisme envers les Souverains, et le maintien d'une milice organisée et équipée, de façon à pourvoir de façon effective à la défense des côtes. Ces conditions, les îles les ont toujours fidèlement remplies : la guerre de 1914 les a trouvées prêtes à répondre à l'appel pressant du Souverain et leurs milices locales ont maintes fois fait leurs preuves, depuis le temps du roi Jean. Aussi, n'y a-t-il aucune raison de les priver de privilèges auxquels elles tiennent, d'autant plus qu'elles ne sont pas représentées au Parlement de Londres et qu'elles n'auraient ainsi aucun moyen de contrôler les dépenses auxquelles on voudrait les contraindre de participer.

Mais le gouvernement anglais, lui, posait la question en termes différents. Toute son habileté consistait à présenter le Parlement de Westminster comme l'autorité législative suprême dans tout l'Empire. C'est en cette qualité, non en celle de Parlement anglais, que l'Assemblée de Londres demanderait aux îles de prendre leur part du fardeau impérial. Et, à l'appui de cette thèse, deux arguments d'ordre juridique étaient invoqués :

1° le Parlement, qui avait le pouvoir légal de légiférer pour tout l'Empire, avait aussi des pouvoirs légaux de taxation ;

2° le Parlement, en exerçant ses pouvoirs légaux, ne violait pas non plus les lois de l'équité, car les îles, en fait, retiraient des avantages appréciables de leurs relations avec le Royaume-Uni.

Nous allons reprendre en les commentant ces deux arguments, qui, dans l'esprit des auteurs du Memorandum, justifiaient amplement la participation des îles aux dépenses impériales.

1° Le Parlement, autorité législative suprême dans tout l'Empire, est-il *ipso facto* armé de pouvoirs légaux de taxation et peut-il contraindre les Etats à verser une contribution dont le chiffre a été préalablement déterminé par lui ? La question, en réalité, peut se présenter sous deux aspects. D'un point de vue général, en effet, elle concerne les rapports du droit d'imposer et du droit de légiférer ; d'un point de vue plus spécial, elle intéresse la politique suivie par la métropole à l'égard de ses colonies, politique qui a, d'ailleurs, varié au cours du développement de l'Empire britannique, mais s'est néanmoins stabilisée assez tôt.

Et, tout d'abord, le droit de légiférer entraîne-t-il comme corollaire indispensable le droit d'imposer ? Certains auteurs l'admettent. Montesquieu, notamment, faisait rentrer la levée des deniers publics dans la législation : « Si la puissance exécutive statue sur la
« levée des deniers publics autrement que par son
« consentement (celui de l'Assemblée législative), il
« n'y aura plus de liberté parce qu'elle deviendra légis-

« lative dans le point le plus important de la législation » (1).

Cependant, l'opinion contraire est fréquemment soutenue. D'après Esmein, par exemple, la confusion entre les droits s'explique par le fait que ce sont, en général, les mêmes Assemblées qui les exercent tous les deux. C'est que, la plupart du temps, ces Assemblées sont des Assemblées souveraines et que le droit de légiférer et celui de lever l'impôt sont les attributs normaux de la souveraineté. Mais la distinction s'est maintenue vivante pendant des siècles. Les Assemblées qui, aux diverses époques, ont revendiqué le droit de voter l'impôt n'ont pas nécessairement revendiqué, en même temps, le droit de légiférer. Nous en avons la preuve en France et en Angleterre.

En France, les Etats Généraux ont eu, dès l'origine, la notion précise du rôle qu'ils avaient à jouer en matière budgétaire, et ont obtenu, semble-t-il, la consécration légale de leur droit de consentir à l'impôt, dès la première moitié du xiv^e siècle. Aussi, la théorie des légistes royaux faisant du droit d'imposer un attribut inséparable de la personne du souverain n'a-t-elle triomphé que beaucoup plus tard. Et, cependant, le Roi légiférait par voie d'ordonnances depuis fort longtemps, sans que ce droit lui fut sérieusement contesté. Les Assemblées révolutionnaires matérialisèrent, pour ainsi dire, la distinction latente. « La déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, après avoir défini la loi dans son article 6 », écrit Royer, « parle seulement des contributions publiques, dans

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Livre XI, Chapitre VI.

« son article 13. De même, la Constitution de 1791, en « énumérant les pouvoirs et les fonctions qu'elle délègueait au corps législatif, distinguait successivement « le pouvoir de faire des lois de celui d'établir les contributions publiques » (1).

Pareille distinction se retrouve aux origines de la constitution anglaise. Au début, le Parlement n'avait guère que le droit de consentir à l'impôt — ce droit lui ayant été expressément concédé par la Confirmation Chartarum de 1297. A ce droit, il joignit bientôt celui de présenter des pétitions au Souverain. Ce n'était pas encore l'initiative législative. Le Roi pouvait accéder à sa demande ou la rejeter. Mais le Parlement réussit, cependant, à contrôler de façon efficace les actes de législation royale, en se servant justement de son droit de consentir à l'impôt. Chaque fois que le Roi lui demandait de voter des subsides, il faisait de la promulgation de telle ou telle ordonnance la condition même de l'aide accordée. Ainsi, s'accomplit insensiblement ce changement qui transféra le pouvoir législatif des mains du Roi dans celles du Parlement.

Ainsi, en France et en Angleterre, le droit d'imposer et celui de légiférer n'ont pas toujours été nécessairement liés l'un à l'autre. Sans doute, en droit moderne, la distinction est souvent laissée de côté, car les Assemblées souveraines ne connaissent pas de semblable démembrement de leur autorité. Il ne faut pas en conclure, cependant, que la question ne présente plus qu'un intérêt théorique. En ce qui concerne

(1) *Du droit de consentir à l'impôt*, p. 124.

l'Angleterre, notamment, elle a longtemps constitué le point névralgique des relations interimpériales, et l'exemple des îles nous prouve qu'elle n'est pas tout à fait résolue. Il semble, malheureusement, trop évident qu'en 1923 le Parlement anglais ait voulu renouveler l'expérience qu'il avait déjà tentée et qui pourtant lui avait été funeste aux environs de 1760.

Il ne saurait, évidemment, être question ici de s'étendre longuement sur les origines de la Guerre d'Indépendance, mais il ne faut pas oublier que le conflit anglo-américain avait une base juridique. Jamais, avant la guerre de Sept ans, le Parlement n'avait sérieusement tenté d'imposer aux colonies des taxes directes. Certains juges anglais avaient pourtant décidé, jadis, qu'il pouvait légalement le faire, mais comme les colonies n'étaient pas représentées à la Chambre des Communes, le principe demeurait d'application douteuse. En fait, ce n'est qu'en 1766 après le retrait de l'Act du Timbre que fut hautement proclamé « le droit qui appartient à la législation d'imposer des taxes aux colonies ». Cette déclaration mit, comme on le sait, le feu aux poudres. Les Américains s'en prirent à la légitimité, jusqu'alors admise, des taxes indirectes et des restrictions commerciales. Le droit d'imposition du Parlement, sous toutes ses formes fut ouvertement nié et combattu. La lutte sur le terrain des idées précéda la lutte par les armes. Il faut avouer, d'ailleurs, que le Parlement, qui avait tant tardé à énoncer le principe, ne le maintint pas longtemps. Dès 1778, au cours des hostilités, le Declaratory Act, en révoquant les droits sur le thé, déclara expressément qu'aucun impôt ne

serait désormais établi par le Parlement de Grande-Bretagne dans une colonie province ou plantation quelconque de l'Amérique du Nord ou des Indes Occidentales. Les motifs de ce revirement, un peu tardif, étaient exposés tout au long dans le préambule :

« Puisque la levée d'un impôt par le Parlement de
« Grande-Bretagne dans les colonies, provinces et
« plantations de Sa Majesté dans l'Amérique du Nord
« s'est trouvée, par expérience, occasionner un grand
« malaise et de graves désordres parmi les sujets
« fidèles à Sa Majesté, qui cependant peuvent être
« disposés à reconnaître la nécessité pour eux de con-
« tribuer à la défense commune de l'Empire, pourvu
« qu'une telle contribution soit levée sous l'autorité
« de la Cour générale ou de l'Assemblée générale des
« colonies, provinces ou plantations respectivement,
« et puisque, afin de dissiper le dit malaise et de cal-
« mer les esprits des sujets de Sa Majesté qui peuvent
« être disposés à renouveler leur allégeance, et afin,
« ainsi, de restaurer la paix et le bien-être dans tous
« les dominions de Sa Majesté, il est utile de déclarer
« que le Roi et le Parlement de Grande-Bretagne
« ne lèvera aucun droit, taxe ou impôt dans un but
« fiscal dans aucune des dites colonies, provinces ou
« plantations » (1).

Cet Acte voté, il est vrai, sous l'empire de la nécessité, n'en constituait pas moins un engagement solennel de la métropole vis-à-vis de ses colonies. Sans doute, le Parlement anglais ne se dessaisissait pas des

(1) Cité par PORRITT, *The Diplomatie and Fiscal Freedom of the british dominions*. Appendice.

pouvoirs législatifs qu'il détenait en vue de maintenir l'unité impériale, mais il renonçait définitivement à son droit d'imposer. En cela, il ne faisait qu'appliquer simplement le fameux principe « no taxation without représentation » que les colons avaient inscrit en tête de leurs revendications. Au fond, d'ailleurs, ce principe venait d'Angleterre. Aussi, comme disait plus tard Gladstone : « Les colonies anglaises, en « revendiquant leur droit de voter l'impôt, défendaient contre la métropole ses propres principes, et « demeuraient fidèles à ses traditions. C'est par attachement pour les doctrines anglaises que les Américains se séparaient de l'Angleterre » (1).

Le souvenir de l'expérience américaine était évidemment loin de la pensée des membres du Comité Financier de 1923. Cependant, au fond, la situation des colonies d'Amérique et celle des îles n'étaient pas sans présenter quelque analogie. Après la Grande Guerre, comme après la Guerre de Sept Ans, l'Angleterre a prétendu imposer à certaines de ses possessions leur part des charges nées de la guerre. Dans les deux cas, elle s'est heurtée à une résistance obstinée, et cette résistance a, au fond, la même base juridique : l'absence de représentation. De plus, les îles ont des chartes qui les exonèrent expressément de toute contribution. Aussi, les Etats semblaient-ils assez recevables à contester la légalité du premier principe posé par les Commissaires du Conseil Privé. Quant au second principe fondé sur l'équité, il n'échappait pas non plus à

(1) Cité par ROYER, *op. cit.*, p. 105.

leurs critiques. Ils lui reprochaient, en effet, de manquer de portée et de ne s'appuyer sur rien de réel.

2° Ce second principe pouvait être ainsi énoncé : les îles doivent contribuer aux dépenses impériales, proportionnellement aux avantages qu'elles retirent de leurs relations avec le Royaume-Uni. Le Parlement se défendait, en effet, de vouloir les taxer injustement. Il ne leur demandait pas de contribution destinée à couvrir les frais des services intérieurs de la Grande-Bretagne, dont elles ne profitaient en aucune façon. Mais, ce n'étaient pas seulement les dépenses intérieures qui grevaient le budget anglais, mais aussi les dépenses d'intérêt impérial que le contribuable britannique se trouvait ainsi seul à supporter. Ces dépenses étaient essentiellement relatives au service de la dette, aux pensions de guerre, aux services diplomatiques et consulaires. Sur tous ces points, les membres du Comité Financier se faisaient fort de montrer que les îles tiraient un profit appréciable de leurs relations avec la Grande-Bretagne et c'est ce profit qu'ils se proposaient d'imposer.

Le profit résulte du fait que les îles, par suite de leur faible étendue et de leurs faibles ressources, sont dans une dépendance étroite vis-à-vis de la mère-patrie, en ce qui concerne leurs marchés, leur commerce, leur défense contre les ennemis du dehors. L'Angleterre ne leur ménage pas sa protection, et durant la guerre, la flotte britannique, en assurant la sécurité des mers, assurait leur approvisionnement, et permettait même aux habitants de vendre leurs produits en Angleterre à des prix élevés, en réalisant ainsi d'importants bénéfices. Depuis la guerre, des pensions militaires sont

régulièrement versées aux insulaires qui y ont droit, mais ceux-ci n'y contribuent pas comme les Anglais par le versement d'une taxe. Enfin, de tout temps, les îles ont joui des services diplomatiques et consulaires à l'étranger sans que le gouvernement leur ait jamais rien demandé en retour. Aussi, le fardeau de l'Empire a-t-il toujours pesé lourdement sur les épaules des contribuables anglais. Jusqu'ici, aucune contribution n'a été exigée des îles ; mais, à présent, du fait de la guerre, les charges se sont accrues dans des proportions effrayantes. Il est impossible d'augmenter parallèlement les recettes fiscales à l'intérieur du Royaume-Uni. Les habitants des îles, favorisés de la fortune, ne paient presque pas d'impôts. Il n'est que juste qu'ils s'aperçoivent, eux aussi, de la dureté des temps.

C'était là, évidemment, une argumentation spé-
cieuse qui suscitait la controverse. Les îles, en effet, nous l'avons vu, n'ont pas de vie internationale. C'est le Parlement de Londres qui décide de la politique impériale ; il est, par conséquent, maître de leurs destinées et peut, à tout instant, leur imposer sa volonté souveraine. Les obligations que l'Angleterre assume vis-à-vis d'elles sont donc, au fond, l'exacte contrepartie de ses droits de suzeraineté. Jenkyns, en 1905, avait déjà aperçu le problème, qui peut, après tout, se poser pour toute colonie anglaise : « Les possessions « britanniques, liées par les traités du Home Gouver-
« nement », écrivait-il, « ont un droit corrélatif à la
« protection de ce gouvernement, au sens diploma-
« tique et militaire. Elles sont protégées par la flotte
« et l'armée britanniques contre les ennemis du
« dehors. Leurs bateaux portent le pavillon britan-

« nique et obtiennent les avantages dont jouit dans le
« monde le drapeau britannique, et les habitants, indi-
« viduellement, obtiennent dans tous les pays étran-
« gers la protection des diplomates et consuls britan-
« niques. Aucune contribution pécuniaire n'a été
« réclamée jusque-là des possessions britanniques.
« L'aide pécuniaire est demandée seulement dans le
« but patriotique d'aider l'Empire. Il n'y a pas là
« d'obligation légale » (1).

Le problème avait donc reçu, semblait-il, une solution juridique satisfaisante. Toute dépendance comporte des avantages et des inconvénients, et la dépendance des îles vis-à-vis de la Grande-Bretagne n'échappe pas à cette règle très générale. Comment soutenir, par exemple, que la guerre a été pour les îles une source de bénéfices ? On ne peut certes pas considérer comme un avantage le fait que des centaines de Jersiais et de Guernesiais ont versé leur sang pour soutenir la cause impériale. Il importe, dira-t-on, de raisonner sur le terrain économique. Mais sur ce terrain-là aussi, la réponse est facile. Les habitants des îles, à la fin de la guerre, ont pu vendre leurs produits en Grande-Bretagne à un prix élevé, c'est vrai ; mais, pendant ce temps, le commerce du granit, florissant à Guernesey, était complètement ruiné ; quant aux touristes, il est inutile de dire qu'ils n'ont pas fréquenté les îles durant de longues années. Voilà pour les inconvénients. Quant aux avantages, ils étaient sensibles, sans doute, et les habitants des îles ne les méconnaissaient pas. Ils étaient fiers surtout de se dire sujets du

(1) *British Rule and Jurisdiction beyond the seas*, p. 54.

Roi de Grande-Bretagne et étaient disposés à lui donner en toute occasion des preuves de leur fidélité. Mais, il ne fallait pas oublier qu'au point de vue matériel, ils ne bénéficiaient guère des services qualifiés d'intérêt impérial. La dépendance étroite vis-à-vis de la Grande-Bretagne exclut, en effet, les relations avec les autres pays. Aussi, pensaient-ils, un Jersiais ou un Guernesiais n'a pas dans le monde d'intérêts comparables aux intérêts des Anglais. Il ne fallait donc pas que le gouvernement se targuât de protéger des intérêts qui, peut-être, n'existaient pas.

Cependant, ils ne voulaient pas qu'on les taxât d'égoïsme ou d'ingratitude, et, tout en repoussant le principe de la contribution forcée, ils s'efforçaient de chercher une solution qui ne fût pas contraire à leur autonomie. Cette solution, les Etats de Jersey croyaient l'avoir trouvée. Comme corollaire à l'engagement pris envers le Souverain de maintenir l'union au trône d'Angleterre, ils proposaient de prendre à leur charge :

1° les pensions des veuves, orphelins de guerre, les allocations aux blessés et toute dépense de ce genre ;

2° les traitements des fonctionnaires civils présentement prélevés sur les revenus de l'ancien domaine de l'île.

De plus, comme les auteurs du Memorandum financier signalaient une inquiétante évasion fiscale, due au fait que certaines sociétés anglaises venaient établir leur siège social dans les îles, afin de se soustraire aux impôts grevant les sociétés, les Etats de Guernesey promirent au gouvernement de l'aider, dans la mesure du possible, à réprimer ce genre de fraude. Une Commission, nommée par les Etats siégea dans ce but à Lon-

dres en juillet 1927. De nombreuses mesures furent élaborées, mais on n'en arriva pas, semble-t-il, à une solution définitive. En tous cas, la dignité des délégués des îles en imposa au gouvernement britannique ; aucune tentative ne fut faite par lui dans le but d'imposer ses vues ; toutes les questions traitées le furent de gouvernement à gouvernement, et, ainsi, les îles ne sortaient pas amoindries de la lutte, puisqu'elles avaient réussi à sauvegarder leur autonomie morale, tout aussi précieuse que l'autonomie matérielle.

CONCLUSION

Dans un monde anxieusement tourné vers l'avenir, les îles anglo-normandes offrent un bel exemple d'attachement au passé et de fidélité aux traditions. Les choses de leur passé ne sont pas pour elles des reliques mortes ; elles sont, au contraire, intimement mêlées aux réalités présentes, et le temps qui joue, selon les cas, le rôle d'agent de destruction ou de conservation ne les a pas assez touchées pour les dénaturer. Aussi, si toutes les parties de l'Empire ont leur physionomie particulière, celle des îles n'est pas la moins attachante. Aucune autre possession britannique ne saurait leur être comparée, répètent à l'envi leurs historiens et leurs juristes. Ce n'est pas tout à fait exact. Là-bas, dans la mer d'Irlande, un autre petit pays que sa situation insulaire, et ses institutions distinguent de l'Angleterre, pourtant toute proche, jouit aussi d'un statut particulier. L'île de Man, en effet, a longtemps vécu en dehors du cadre proprement anglais. Ce n'est qu'en 1765, par l'Acte de Revestment, que le gouvernement britannique a racheté au Duc d'Atholl les droits dont il jouissait sur cette terre. Mais l'île a conservé son Parlement, la Cour de Tynwald composée de deux Chambres, et n'a jamais envoyé de représen-

tants au Parlement de Londres, si bien qu'elle possède encore à l'heure actuelle des institutions originales et ses habitants ont un état d'esprit particulier. « Les
 « habitants de l'île de Man, dit S. Walpole, n'ont pas
 « voix dans le gouvernement du Royaume-Uni. Ils
 « n'envoient pas de représentants au Parlement Impé-
 « rial, ils ne se mêlent pas aux luttes politiques et
 « on doit le dire, en toute vérité, ils n'ont pas le désir
 « d'y prendre part. Fiers de leurs propres institutions,
 « satisfaits de leur propre indépendance, ils n'ont pas
 « l'ambition de s'immiscer dans les querelles plus
 « importantes de leurs voisins. Ils reconnaissent les
 « avantages de la protection impériale et de leur union
 « avec l'Empire britannique, mais ils ne cessent de
 « dire qu'ils ne sont pas anglais, écossais, gallois,
 « mais citoyens de Man, et que leur premier devoir
 « est pour leur propre nation... » (1).

N'est-ce pas là exactement l'attitude des Anglo-Normands, quand il s'agit de défendre leur autonomie ? Mais ils ont, eux, plus de raisons encore d'être fiers. L'idée qu'on puisse traiter le sol sur lequel ils vivent en pays conquis leur est insupportable. Ne sont-ils pas en effet les descendants directs des anciens conquérants et, par conséquent, l'Angleterre ne doit-elle pas au moins à ce coin détaché de la mère-patrie le respect de ses traditions et de ses coutumes ? Question souvent oubliée, angoissante parfois, nous l'avons vu, mais qui, de façon générale, réclame une solution moins pressante en Angleterre qu'en tout autre pays. En effet, les Anglais répugnent à heurter de front la

(1) Cité par ROBINET DE CLÉRY, p. 28.

tradition ; leur souci très vif de l'*expediency* les éloigne des brusques ruptures. En août 1932, Guernesey eut l'avantage de recevoir un ministre anglais qui, dans son discours, se crut obligé de rendre hommage à la situation originale de l'île, et il se laissa aller à dire : « Whitehall connaît et respecte les coutumes « distinctives et les anciennes libertés de Guernesey. « Après tout, ces vieilles coutumes ne font pas de mal ». Le mot fut mal jugé. Les insulaires auraient préféré une reconnaissance plus explicite de leurs privilèges. Et, cependant, ce mot du ministre traduisait assez exactement l'attitude du Parlement, faite surtout de passivité et d'indifférence. Les îles n'ont point à s'en plaindre ; n'est-ce pas grâce à cette indifférence de l'Angleterre qu'elles ont dû de développer leurs institutions dans une atmosphère complète de liberté et de leur conserver leur sens originel ?

A ces institutions il semble assez vain de prédire un long avenir, quand elles ont déjà un passé de sept siècles. Certains notent cependant une fâcheuse tendance à l'anglicisation. L'anglais est mis sur le même pied que le français même aux séances de la Cour Royale et des Etats ; à Jersey, la loi récente qui a créé l'impôt sur le revenu est entièrement rédigée en anglais. Ce sont là, évidemment, des indices. D'autre part, durant de longs siècles, les îles ont fait figure de possessions lointaines au sein de l'Empire ; actuellement, la rapidité des communications a multiplié les échanges entre elles et la métropole et celle-ci contrôle de plus en plus leurs rapports avec l'extérieur. Ce

(1) Cité par R. DURAND, *op. cit.*, p. 24.

contrôle se manifestera-t-il à l'avenir dans les affaires intérieures, et les institutions insulaires sont-elles destinées à perdre leur originalité ? Cette éventualité n'est pas à craindre heureusement, tant qu'il y aura dans les îles une élite cultivée comprenant le sens des institutions qu'elle a mission de défendre. La nation, a-t-on dit, est un plébiscite quotidien. S'il en est ainsi, les îles ont droit au titre de nation, car, nulle part ailleurs, la volonté de vivre en groupe fermé et indépendant ne s'est manifestée plus vivement que chez les Anglo-Normands.

Caen, le 17 mai 1934.

VU : *Le Président du Jury*
d'examen de la thèse,
P. LAMPUÉ.

VU : *Le Doyen,*
H. NEZARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Caen, le 18 mai 1934.

Le Recteur,
L. MAIGRON.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux sur l'Angleterre et l'Empire britannique

- ANSON. — *Loi et Pratique Constitutionnelle de l'Angleterre* (traduction Gandhillon, chez Giard et Brière, Paris, 1903).
- BASTIDE. — *L'Angleterre nouvelle* (Alcan, 1929).
- CHEVALLIER. — *L'évolution de l'Empire britannique*, 2 volumes (Les Editions Internationales, Paris, 1930).
- DARESTE. — *Les Constitutions modernes* : Volume 5, Empire britannique (Sirey, 1933).
- JENKS. — *Government of the Empire* (John Murray, London, 1929).
- JENKYNs. — *British Rule and Jurisdiction beyond the seas* (1905).
- KEITH. — *Constitution, law and administration of the Empire* (W. Collins, London, 1924).
- *The Sovereignty of the british dominions* (Mac Millan, 1929).
- NATHAN. — *Empire Government* (G. Allen and Unwin, Ltd London, 1928).

- PORRITT. — *Fiscal and Diplomatic Freedom of the british oversea dominions* (Oxford at the Clarendon Press, 1922).
- SPEYERS. — *La Constitution juridique de l'Empire Colonial Britannique* (Paris, A. Rousseau, 1906).
- Thèses :*
- ROYER. — *Du droit de consentir à l'impôt* (Paris, 1902).
- SIEDEL. — *Les pouvoirs de la Couronne en Angleterre* (Montpellier, 1908).

*Ouvrages d'Histoire ou de Droit Constitutionnel
relatifs aux îles de la Manche*

- BERRY. — *History of Guernsey* (1813).
- CAREY. — *Institutions, lois et coutumes de l'île de Guernesey* (Guernesey, 1889).
- DUNCAN. — *History of Guernsey* (Guernesey, 1841).
- DURAND. — *Guernsey : Present and Past* (Guernesey, 1933).
- FALLE. — *An account of the island of Jersey* (Jersey, 1837).
- HAVET. — *Les Cours Royales des îles normandes* (Paris, Champion, 1878).
- LECERF. — *L'archipel des îles normandes* (Caen, Delaporte, 1863).
- LEQUESNE. — *Constitutional History of Jersey* (Londres, 1856).
- PEGOT-OGIER. — *Histoire des îles de la Manche* (Paris, Plon, 1881).
- POINGDESTRE. — *Les lois et coutumes de l'île de Jersey* par Jean Poingdestre, bailli de 1668 à 1676 (Jersey, 1928).

- ROBINET DE CLERY. — *Les îles normandes, pays de Home Rule* (Ollendorff, 1898).
- TUPPER. — *The history of Guernsey and its bailiwick* (1876).

Thèses :

- CORNILLE. — *Les finances de Jersey* (Paris, 1927).
- CORBE. — *De l'organisation et du fonctionnement des juridictions répressives dans l'île de Jersey* (Rennes, 1931).
- COURSIN. — *De l'organisation de l'île de Jersey au point de vue législatif, administratif et judiciaire* (Rennes, 1912).

Documents relatifs à des Questions spéciales

- Second report of the Commissioners appointed to enquire into the state of the criminal law in the Channel Islands* (1848).
- A. E. DRYDEN Esq. — *A concise view of the legislative powers of the Crown in the island of Jersey. Report at a meeting of the Commission of the law of Her Majesty's most honourable Privy Council for the affairs of Jersey and Guernsey* (1866).
- MARSHALL. — *The judicial position of the Channel Islands in the British Empire. A lecture delivered at Guille-Allès Library, Guernsey* (1890).
- Documents relatifs à une Représentation des Etats de Jersey au Conseil Privé, touchant l'administration de la Prison à Jersey* (1891-1894), 6 volumes, et, notamment, le « Memorandum

directed to the consideration of certain questions of constitutional law affecting the prerogative and power of the crown in Jersey which have bien raised by the States of the island in the above matter ».

LORD HALDANE. — *Notes on proposed argument in support of the representation of the States of Jersey to the Queen's Most Excellent Majesty in Council.*

RICHARDSON. — *Les droits des seigneurs de fief de haubert. Communication faite à la Semaine du Droit Normand, Jersey (1923).*

Report of the Committee of the Privy Council on the question of contribution to Imperial Funds from the Islands of Jersey, Guernsey and Man (H. M. Stationery Office, London, 1926).

Guernsey and the Imperial Contribution by Sir Haviland W. de Sausmarez, Bart (Guernsey, 1930).

R. MOLLET. — *Jersey Royal Court and States. Recueils législatifs de Jersey et de Guernesey.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

RAPPORTS DES ILES ET DE LA COURONNE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Situation générale du Souverain dans les îles</i>	35
CHAPITRE II. — <i>Interventions du Conseil Privé.</i>	36
CHAPITRE III. — <i>Question théorique du droit du Roi de légiférer pour les îles</i>	70

DEUXIEME PARTIE

RAPPORTS DES ILES ET DE LA METROPOLE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Situation générale des îles dans l'Empire Britannique</i>	113
--	-----

CHAPITRE II. — <i>L'application aux îles de la loi anglaise</i>	137
CHAPITRE III. — <i>Les atteintes portées par le Parlement aux privilèges des îles</i>	162
CONCLUSION	197
BIBLIOGRAPHIE	201

A. OLIVIER, IMPRIMEUR-EDITEUR

M. CARON, DIRECTEUR

34, RUE DEMOLOMBE — CAEN

